

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) yang dipakai Indonesia berimplikasi terhadap segala jenis aktivitas pengelolaan pemerintahan yang wajib mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Keuangan negara menjadi salah satu aspek penting dalam jalannya roda suatu negara. Hal ini membuat pengelolaan dan pengawasan terhadap keuangan negara wajib berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Perubahan konstitusi sepanjang tahun 1999 sampai 2002 memunculkan suatu ketentuan peraturan yang memuat lebih komprehensif adanya lembaga yang bertugas melakukan pengelolaan dan tanggung jawab terhadap keuangan negara. Hal ini termuat dalam Pasal 23 E ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan pengelolaan dan tanggung jawab serta pengawasan keuangan negara dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan secara bebas dan mandiri.<sup>1</sup>

Dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya, Badan Pemeriksa Keuangan menjadi sebuah lembaga yang sangat berkaitan dengan lembaga legislatif. Hal ini karena setiap hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan menjadi wajib untuk disampaikan kepada DPR RI, DPD serta DPRD untuk nantinya oleh lembaga perwakilan tersebut ditindaklanjuti sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati Djafar, *Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik*, Raja Grafindo, Jakarta, 2016, hlm. 95.

<sup>2</sup> Pasal 23 E ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

Pemeriksaan dan pengawasan terhadap pengelolaan serta pertanggung jawaban keuangan negara sebagai wewenang Badan Pemeriksa Keuangan sejatinya bertujuan untuk menciptakan keuangan negara yang bebas dan bersih dari segala hal yang merugikan. Hal tersebut seperti penyalahgunaan wewenang dalam pengelolaan keuangan negara. Sehingga sejauh mana pengelolaan keuangan negara dapat dijalankan, Badan Pemeriksa Keuangan menjadi lembaga yang berwenang dalam memeriksa hal tersebut.<sup>3</sup>

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pasal 6 ayat (1) menyebutkan secara rinci mengenai kewenangan dari Badan Pemeriksa Keuangan, yaitu memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Dari ketentuan Pasal tersebut, dapat diketahui bahwa Badan Usaha Milik Negara menjadi salah satu objek yang dapat diperiksa terkait pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Penjelasan Pasal tersebut juga menegaskan bahwasanya keuangan negara yang dimaksud dalam Pasal tersebut adalah keuangan negara yang sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, yang mana dalam ketentuan tersebut dijelaskan bahwa keuangan negara meliputi kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara. Kemudian perkembangan

---

<sup>3</sup> Djafar Saidi, *op. cit*, hlm. 97.

ekonomi membuat Badan Usaha Milik Negara melakukan perubahan dengan mendirikan anak perusahaan sebagai langkah dalam mengikuti persaingan yang semakin kompetitif. Namun anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara mendapatkan modal bukan dari kekayaan negara yang dipisahkan. Kemudian yang dimaksud lembaga atau badan lain dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan adalah badan hukum milik negara, yayasan yang mendapat fasilitas negara, komisi yang dibentuk dengan undang-undang serta badan swasta yang menerima keuangan negara. Sedangkan sekali lagi bahwa keuangan anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara didapatkan dari Badan Usaha Milik Negara secara langsung dan bukan dari keuangan negara yang dipisahkan.

Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.<sup>4</sup> Kekayaan negara yang dipisahkan tersebut kemudian dijelaskan juga dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara yaitu kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Badan Usaha Milik Negara menjadi salah satu peran utama dari sistem perekonomian nasional. Hal ini merupakan perwujudan Pasal 33 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang memuat bahwa “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara”.

---

<sup>4</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

Dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara sendiri dijelaskan bentuk-bentuk Badan Usaha Milik Negara, yaitu Perum dan Persero.<sup>5</sup> Perum adalah bentuk Badan Usaha Milik Negara yang keseluruhan modal dan sahamnya dikuasai oleh negara. Sedangkan Persero adalah bentuk Badan Usaha Milik Negara yang dikuasai oleh negara dengan minimal 51% saham dimiliki negara.

Dua bentuk Badan Usaha Milik Negara tersebut memiliki perbedaan dalam mematuhi peraturan perundang-undangan yang ada. Badan Usaha Milik Negara berbentuk perseroan tidak cukup untuk patuh terhadap Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Kekayaan Negara dan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi sebagai konsekuensi modal yang berasal dari kekayaan negara. Namun Badan Usaha Milik Negara berbentuk perseroan juga harus tunduk dan patuh terhadap Undang-Undang Perseroan Terbatas.<sup>6</sup>

Hasil perkembangan ekonomi yang semakin bebas dan memiliki daya saing yang ketat, Badan Usaha Milik Negara berwenang membentuk sebuah anak perusahaan sebagai langkah memaksimalkan perannya dalam sistem perekonomian nasional. Namun hal ini menjadi sesuatu yang tidak jelas, terlebih berkaitan dengan definisi dari anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara tersebut. Dalam pelaksanaan pendirian anak perusahaan pada umumnya ditujukan untuk melanjutkan usaha perusahaan induk, yang mana hal ini menggunakan kaidah keterpisahan dan perbedaan yang dipakai untuk

---

<sup>5</sup> Pasal 9 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

<sup>6</sup> Pasal 11 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

mengisolasi aset perusahaan induk dari kerugian yang mungkin terjadi.<sup>7</sup> Sehingga berkaitan dengan harta kekayaan anak perusahaan tersebut dipisahkan dari harta perusahaan induk. Hal ini bertujuan untuk melindungi aset pemegang saham anak perusahaan dari klaim kreditur perusahaan.<sup>8</sup>

Anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara dalam Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara sejatinya disinggung mengenai pendiriannya. Dalam ketentuannya dijelaskan bahwasanya pengambilan keputusan dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) yang berkaitan dengan pembentukan anak perusahaan atau penyertaan harus mendapat persetujuan Menteri.<sup>9</sup> Hal tersebut memuat secara jelas bahwasanya pendirian anak perusahaan dilakukan melalui mekanisme perusahaan secara murni melalui RUPS.

Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara maupun Undang-Undang Kekayaan Negara serta Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan sendiri tidak memuat mengenai definisi anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara. Definisi tersebut baru dapat ditemukan dalam Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-04/MBU/06/2020 Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-03/MBU/2012 Tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara yang menyatakan anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara adalah perseroan

---

<sup>7</sup> M. Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, hlm. 49-50.

<sup>8</sup> Erman Rajagukguk, *Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Dalam Bentuk Perseroan Terbatas*, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2016, hlm. 3.

<sup>9</sup> Pasal 14 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

terbatas yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh Badan Usaha Milik Negara atau perseroan terbatas yang dikendalikan oleh Badan Usaha Milik Negara.

Definisi tersebut menerangkan secara jelas terdapat perbedaan antara Badan Usaha Milik Negara dengan anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara. Dalam Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara disebutkan Badan Usaha Milik Negara dikuasai seluruhnya atau 51% sahamnya serta anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara dimiliki atau dikendalikan oleh Badan Usaha Milik Negara. Dalam pendiriannya sendiri, Badan Usaha Milik Negara baik berbentuk Perum maupun Persero didirikan dengan Peraturan Pemerintah.<sup>10</sup> Sedangkan pendirian anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara, dilakukan melalui akta pendirian yang dibuat didepan notaris setelah melalui RUPS berdasarkan hukum perdata.<sup>11</sup>

Perbedaan Badan Usaha Milik Negara dan anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara sejatinya sudah sangat jelas. Dimulai dari definisi Badan Usaha Milik Negara sendiri yang mewajibkan terdapat penyertaan langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Sedangkan anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara didirikan melalui penyertaan saham oleh Badan Usaha Milik Negara kepada anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara. Hal inilah yang menjadikan anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara sejatinya bukanlah Badan Usaha Milik Negara.

---

<sup>10</sup> Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 Tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara.

<sup>11</sup> Latipah Nasution, *Inkonsistensi Penerapan Business Judgment Rule Terhadap Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara*, Jurnal Sosial dan Budaya Syar-I, Vol. 9 No. 5 2022, hlm. 1559.

Kontruksi hukum diatas berimplikasi terhadap kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara hanya sampai kepada Badan Usaha Milik Negara dan tidak dapat melebihi kewenangan yang diberikan dalam peraturan perundang-undangan dengan melakukan audit secara langsung terhadap anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara.

Fenomena yang terjadi hingga saat ini Badan Pemeriksa Keuangan tetap melakukan audit terhadap anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara. Sikap yang dilakukan Badan Pemeriksa Keuangan dalam mengaudit anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara tersebut patut dipertanyakan mengenai landasan hukumnya. Audit Badan Pemeriksa Keuangan terhadap anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara dapat diketahui berdasarkan daftar laporan hasil pemeriksaan IHPS I Tahun 2022 pada Badan Usaha Milik Negara dan badan lainnya sebagai berikut:

**Tabel 1**  
**Data Laporan Hasil Pemeriksaan IHPS I Tahun 2022**  
**Pada Anak Perusahaan BUMN**

No.	Entitas Perusahaan
1.	PT Bahana TCW Investment Management
2.	PT Bio Farma, PT Indofarma dan PT Kimia Farma
3.	PT Pertamina International Shipping
4.	PT PLN Batubara
5.	PT Timah Industri

6.	PT Bank Rakyat Indonesia Agroniaga
----	------------------------------------

Sumber : e-ppid.bpk.go.id

Berdasarkan data tersebut, dapat diketahui dalam melakukan audit terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, Badan Pemeriksa Keuangan tetap melakukan audit terhadap anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara. Hal ini dapat diketahui dari laporan hasil pemeriksaan tersebut, Badan Pemeriksa Keuangan tidak hanya melakukan audit kepada Badan Usaha Milik Negara saja melainkan sampai ke anak perusahaannya. Berdasarkan laporan IHPS Semester I tahun 2022 Badan Pemeriksa Keuangan melakukan pemeriksaan terhadap 52 Badan Usaha Milik Negara dan Badan lainnya. Namun berdasarkan tabel diatas diketahui bahwa terdapat enam anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara yang menjadi objek audit Badan Pemeriksa Keuangan. Hal ini tentunya menjadi fenomena hukum di Indonesia, karena atas dasar apa BPK mengaudit secara langsung pada anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, Badan Pemeriksa Keuangan menjadi salah satu lembaga yang sangat penting posisinya bagi pengawasan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Hal ini menjadi faktor utama bagi penyusun untuk meneliti dan membahas lebih lanjut, oleh karena itu penyusun tertarik untuk mengangkat judul dalam penelitian ini yaitu **“KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DALAM MENGAUDIT ANAK PERUSAHAAN BADAN USAHA MILIK NEGARA DIHUBUNGGAN DENGAN PASAL 6 AYAT (1) UNDANG-**



## **UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2006 TENTANG BADAN PEMERIKSA KEUANGAN”.**

### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana status hubungan hukum Badan Usaha Milik Negara dengan anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara?
2. Bagaimana kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan mengenai audit anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui status hubungan hukum Badan Usaha Milik Negara dengan anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara.
2. Untuk mengetahui kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Dalam mengaudit anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Sehubungan dengan uraian diatas, diharapkan penelitian ini dapat menyumbangkan manfaat dan kegunaan, baik secara teoritis maupun praktis.

#### **1. Kegunaan Teoritis**

Dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih dalam pengembangan Ilmu Hukum, terutama Hukum Tata Negara dan Hukum Keuangan Negara. Sebagai bahan dalam memperluas ilmu serta wawasan tentang kewenangan lembaga negara, khususnya Badan Pemeriksa Keuangan.

## 2. Kegunaan Praktis

Secara praktis penelitian ini dapat berguna bagi upaya mewujudkan negara hukum serta tata kelola peraturan perundang-undangan mengenai keuangan negara yang sistematis.

## E. Kerangka Pemikiran

Dalam melakukan penelitian ini, Penyusun memakai teori utama (*grand theory*) yaitu teori organ. Kemudian teori penengah (*middle range theory*) yaitu teori kewenangan dan teori pengawasan yang digunakan dalam memaparkan masalah pada penelitian ini serta teori aplikatif (*apply theory*) yaitu teori keuangan negara yang digunakan untuk menjelaskan operasional teori dalam masalah.

Negara hukum merupakan suatu konsep dalam bernegara yang segala sesuatunya disandarkan pada hukum. Konsep ini semakin berkembang dalam pemikirannya mengenai bagaimana negara hukum yang ideal. Julius Stahl memaparkan bahwa negara hukum harus memuat pengakuan hak asasi manusia, memiliki pembagian kekuasaan, roda pemerintahan yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan serta memiliki peradilan tata usaha negara.<sup>12</sup> Frans Magnis Suseno juga memberikan alternatif dari ciri negara hukum yang lain yaitu adanya asas legalitas, kebebasan kekuasaan kehakiman, adanya perlindungan hak asasi manusia serta hukum dasar yang berasal dari sistem konstitusi.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2011, hlm. 18.

<sup>13</sup> Frans Magnis Suseno, *Etika Politik : Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999, hlm. 298 – 301.

Konsekuensi dari Indonesia yang menganut konsep negara hukum menjadikan setiap tindakan dan perbuatan dalam kehidupan bermasyarakat menjadi wajib hukumnya berdasar pada hukum yang berlaku atau peraturan perundang-undangan. Hal ini bertujuan untuk menjamin adanya kepastian dalam hukum yang menjadi salah satu dari tujuan hukum. Terlebih salah satu cirinya yaitu pemerintahan yang berdasar undang-undang.

*Founding fathers* negara Indonesia sadar akan pentingnya pemeriksaan dan pengawasan terkait pengelolaan serta tanggung jawab keuangan negara. Hal ini yang memunculkan kebutuhan akan suatu lembaga atau badan yang profesional, akuntabel, mandiri serta bebas dalam menjalankan tugas dan wewenangnya untuk pemeriksaan dan pengawasan terkait pengelolaan serta tanggung jawab keuangan negara. Meskipun dalam pelaksanaannya, lembaga tersebut cenderung akan lebih dekat dengan salah satu fungsi dari tiga fungsi pembagian kekuasaan. Di Indonesia dikenal adanya Badan Pengawas Keuangan yang memiliki tugas serta wewenang dalam memeriksa dan mengawasi pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara secara bebas dan mandiri. Namun dalam ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, kedekatan antara Badan Pemeriksa Keuangan dan fungsi legislatif tidak terhindarkan.<sup>14</sup> Dalam ketentuan perundang-undangan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan sangat berkaitan dengan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

---

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 20.

Apabila ditinjau dari segi historis, Badan Usaha Milik Negara sudah ada sejak awal kemerdekaan yang lebih dikenal dengan nama Perusahaan Negara. Modal Perusahaan Negara sama halnya dengan Badan Usaha Milik Negara yaitu berasal dari penyertaan langsung keuangan negara. Namun dengan perkembangan dunia ekonomi, kini Badan Usaha Milik Negara dapat mendirikan anak perusahaan untuk meningkatkan daya saing ditengah semakin ketatnya dunia bisnis. Hal ini menjadi sesuatu yang cukup baru dalam sistem hukum di Indonesia. Sebab bagaimana hubungan hukum Badan Usaha Milik Negara dan anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara tersebut. Apakah hanya sebatas hubungan keperdataan biasa seperti perusahaan pada umumnya, atau anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara juga termasuk kedalam bagian keuangan negara.

Dalam pengelolaan dan tanggung jawab terhadap keuangan negara, terdapat beberapa tahapan dalam melaksanakan hak tersebut. Tahapan tersebut harus dilakukan sesuai dengan urutannya dan dijalankan secara profesional. Hal tersebut dimulai dari perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban serta pengawasan. Tahapan tersebut telah diatur secara kompleks dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Dengan besarnya modal serta vitalnya fungsi Badan Usaha Milik Negara bagi perekonomian nasional, membuat rangkaian pengawasan dan tanggung keuangan negara bagi Badan Usaha Milik Negara membutuhkan instrument hukum yang jelas dan komprehensif. Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan memang memiliki wewenang dalam memeriksa serta mengaudit Badan Usaha Milik Negara. Namun wewenang tersebut akan menjadi permasalahan besar ketika Badan Pemeriksa Keuangan menggunakan wewenangnya tersebut juga untuk memeriksa dan mengaudit anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara. Hal ini karena tidak adanya instrumen hukum yang mengatur kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam mengaudit anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara.

Keuangan negara merupakan jantung dari sebuah negara. Karena negara tidak bisa menjalankan hidupnya tanpa adanya uang.<sup>15</sup> Apabila ditelaah lebih jauh negara sebagai badan hukum publik harus membedakan konteks keuangan negara dan keuangan anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara sebagai badan hukum privat. Anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara sebagai sebuah badan hukum privat juga harus diperlakukan selayaknya subjek hukum pada umumnya.

Konsep dasar badan hukum sejatinya sama seperti orang sebagai subjek hukum. Karena badan hukum atau *rechtspersoon* merupakan persona fiktif yang diciptakan oleh hukum.<sup>16</sup> Terdapat empat syarat materiil suatu badan hukum, yaitu mempunyai kekayaan terpisah, mempunyai tujuan tertentu, mempunyai kepentingan tertentu dan mempunyai organisasi yang teratur.<sup>17</sup> Anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara sebagai suatu badan yang mampu bertindak sebagai

---

<sup>15</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori, Kritik dan Praktik*, Radjawali Press, Jakarta, 2009, hlm. 54.

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, hlm. 70.

<sup>17</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, *op.cit.*, hlm. 93-94.

subjek hukum maka layak disebut badan hukum. Hal tersebut membuat sejatinya anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara harus memiliki kekayaan terpisah terlepas dari status induk perusahaannya merupakan perusahaan negara.

Teori keuangan negara dan badan hukum diatas membuat suatu kejelasan mengenai kepastian hukum dari anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara. Keuangan negara memiliki pengertian yang harus jelas mengenai batasan mana saja yang dapat menjadi uang negara. Sejatinya keuangan negara adalah anggaran negara yang dimiliki oleh negara. Hal ini sejalan dengan pengertian yang dikemukakan Wirjono Prodjodikoro dan Harun Alrasid.<sup>18</sup> Dengan konsepsi tersebut harus dibedakan keuangan negara sebagai keuangan publik dengan kekayaan anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara sebagai keuangan privat.

Ditinjau dari segi teori kewenangan, disebutkan bahwa kewenangan adalah landasan bagi lembaga atau badan untuk dapat melaksanakan perbuatan hukum. Menurut sumbernya, lembaga atau badan yang mendapatkan kewenangan secara langsung dari undang-undang, disebut sebagai kewenangan atributif.<sup>19</sup> Badan Pemeriksa Keuangan sendiri merupakan lembaga atau badan yang dimuat didalam konstitusi serta diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Dari ketentuan peraturan perundang-undangan, tidak ada satupun yang menyebutkan Badan Pemeriksa Keuangan berwenang dalam memeriksa anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara.

---

<sup>18</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 809.

<sup>19</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm. 104.

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, dapat dipahami bahwa kewenangan yang dimiliki oleh Badan Pemeriksa Keuangan merupakan kewenangan atributif untuk memeriksa mengenai pengelolaan dan tanggung jawab terhadap keuangan negara. Namun dalam pelaksanaan kewenangannya tersebut, Badan Pemeriksa Keuangan melakukan audit secara langsung terhadap anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara. Sedangkan status dari anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara masih abu-abu dan belum jelas karena tidak adanya terminologi yang komprehensif dalam peraturan perundang-undangan mengenai kedudukan hukumnya bahkan cenderung anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara memiliki status sebagai perusahaan biasa. Sehingga pelaksanaan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam hal ini dapat dikatakan sebagai penyalahgunaan kewenangan.

## **F. Langkah-Langkah Penelitian**

### **1. Metode Penelitian**

Penelitian adalah suatu kegiatan ilmiah yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten yang berkaitan dengan analisa dan kontruksi berpikir.<sup>20</sup> Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif analisis yang merupakan suatu metode penelitian yang memberikan gambaran secara sistematis dan faktual. Dalam hal ini yakni menggambarkan data dan fakta mengenai kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam mengaudit anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara.

---

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, 2008, hlm. 42.

## 2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif. Metode pendekatan ini yaitu suatu proses dalam menemukan suatu aturan hukum, prinsip hukum, maupun doktrin dalam menjawab permasalahan hukum.<sup>21</sup> Dengan kata lain pendekatan penelitian ini menggunakan bahan pustaka sebagai bahan dasar yang diteliti disamping bahan yang diperoleh dengan menelusuri peraturan dan literatur yang berkaitan dengan permasalahan.<sup>22</sup>

## 3. Sumber Data

Dalam penelitian hukum ini, sumber data yang digunakan terbagi kedalam beberapa bagian, yaitu sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer yaitu data yang berasal dari Undang-Undang dasar 1945, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 Tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan dan

---

<sup>21</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm. 47.

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto, *op. cit*, hlm. 10.



Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas.

- b. Bahan hukum sekunder yaitu informasi yang berasal langsung dari sumber utama yang berkaitan dengan topik penelitian. Berupa data jumlah anak perusahaan BUMN yang diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan serta laporan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan terkait topik permasalahan pada objek penelitian untuk memastikan bagaimana mekanisme pengawasan anak perusahaan BUMN yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Serta data berupa tulisan-tulisan yang berkaitan dengan pokok masalah berbentuk buku, makalah, laporan penelitian, jurnal ilmiah dan artikel ilmiah.
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang berfungsi sebagai pendukung dari bahan hukum primer dan sekunder berupa kamus, ensiklopedia dan media *online* yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian.<sup>23</sup>

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini menggunakan pengumpulan data secara studi kepustakaan yaitu dengan melakukan pengumpulan bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Penelusuran dalam pengumpulan data ini dapat dilakukan dengan membaca, melihat, mendengarkan, maupun penelusuran bahan hukum melalui media internet.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Sri Mamudji, *Metode Penelitian Hukum*, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2005, hlm. 31.

<sup>24</sup> Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, 2020, hlm.

## 5. Analisis data

Analisis data merupakan langkah selanjutnya dalam melakukan penelitian setelah data terkumpul. Bahan hukum yang telah terkumpul tersebut kemudian di inventarisasi, identifikasi, klasifikasi dan dilakukan sistematisasi data. Kemudian data tersebut akan dianalisis menggunakan metode yang bersifat kualitatif. Analisis ini akan menguji substansi norma hukum dengan pendapat ahli hukum, doktrin, serta teori-teori hukum.<sup>25</sup>

## 6. Lokasi Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, Penyusun memilih lokasi penelitian untuk mendapatkan data yang diperlukan yaitu sebagai berikut:

- a. Perpustakaan Rachmat Djatmika UIN Sunan Gunung Djati Bandung, Jl. A.H. Nasution No. 105 Cipadung, Kecamatan Cibiru, Kota Bandung, Jawa Barat, 40614.
- b. Perpustakaan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung, Jl. A.H. Nasution No. 105 Cipadung, Kecamatan Cibiru, Kota Bandung, Jawa Barat, 40614.
- c. Badan Perpustakaan dan Kearsipan Daerah Provinsi Jawa Barat, Jl. Kawaluyan Indah III No. 4, Jatisari, Kecamatan Buahbatu, Kota Bandung, Jawa Barat.

---

<sup>25</sup> Meruy Hendrik Mezak, *Jenis, Metode, dan Pendekatan Dalam Penelitian Hukum*, Law Review, Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Vol. V, No. 3 2006, hlm. 94.