

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Badan Usaha Milik Negara

1. Pembentukan Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki peran penting tidak hanya sebagai regulator, tetapi juga sebagai pelaku ekonomi. Peran tersebut diwujudkan melalui pembentukan berbagai entitas usaha yang dimiliki dan dikelola oleh negara. Negara Kesatuan Republik Indonesia membentuk entitas yang dikenal sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN), yang keberadaannya diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan salah satu instrumen strategis yang digunakan negara sebagai pelaku kegiatan ekonomi dalam upaya mendorong pertumbuhan perekonomian nasional. BUMN dapat diartikan sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar kepemilikan modalnya berada di tangan negara melalui penyertaan langsung yang bersumber dari kekayaan negara yang telah dipisahkan.²⁸ Kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN merujuk pada penyertaan modal negara (PMN) yang berasal dari APBN dan kemudian dialihkan menjadi modal dasar untuk

²⁸ Hariru, L. O., dkk, “Kedudukan Hukum Badan Usaha Milik Negara (persero) Sebagai Perusahaan Berbadan Hukum,” *Arus Jurnal Sosial dan Humaniora*, Vol. 2, No. 3 (2022):, 161.

BUMN sebagai badan hukum yang bersifat independen. Walaupun kekayaan negara tersebut dipisahkan namun kekayaan tersebut tetap menjadi aset negara secara konstitusional. Melalui peraturan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, BUMN merupakan badan hukum yang memiliki karakteristik sebagai berikut:

1. Perkumpulan orang (Organisasi),
2. Dapat melakukan perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dalam hubungan hukum,
3. Mempunyai harta kekayaan tersendiri yang terpisah dari kekayaan pendirinya (pemiliknya),
4. Mempunyai pengurus,
5. Mempunyai hak dan kewajiban; dan
6. Dapat digugat atau menggugat di hadapan pengadilan.²⁹

BUMN termasuk subjek hukum dalam kategori (*rechtspersoon*), yang dalam banyak aspek hukum perdata memiliki kedudukan hampir setara dengan manusia sebagai subjek hukum (*natuurlijk persoon*). Sebagai subjek hukum, BUMN memiliki kapasitas untuk bertindak secara hukum, seperti membuat perjanjian serta menjadi pihak dalam sengketa perdata, baik sebagai penggugat, tergugat, maupun pihak ketiga. Dengan kewenangan tersebut, BUMN dapat memiliki hak dan kewajiban sendiri, termasuk memiliki

²⁹ Chidir Ali, *Badan Hukum*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1999), 33.

kekayaan yang terpisah dari kekayaan pribadi organ-organ perusahaan, yaitu pemegang saham, direksi, dan komisaris. Oleh karena itu, BUMN harus dipandang sebagai entitas hukum yang berdiri sendiri (*separate legal entity*) yang terpisah dari para pengurusnya. Segala keuntungan maupun kerugian yang timbul pada prinsipnya menjadi milik atau tanggungan BUMN itu sendiri. Dalam hal ini, negara sebagai pemegang saham hanya memperoleh manfaat dari keuntungan melalui pembagian dividen. Sebaliknya, apabila terjadi kerugian, tanggung jawab negara terbatas pada nilai saham yang dimilikinya, yang dikenal dengan prinsip tanggung jawab terbatas (*limited liability*).³⁰

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, mulanya BUMN dibentuk sebagai sumber sumbangan bagi perkembangan perekonomian negara pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya yang berorientasi dalam mengejar keuntungan. Tidak hanya itu, pembentukan BUMN ditujukan untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi hajat hidup orang banyak. Kemudian pembentukan BUMN diharapkan mampu menjadi perintis bagi kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi serta turut aktif

³⁰ Hariru, L. O., dkk, *Op.cit*, 161.

memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan lemah, koperasi, dan masyarakat.³¹

Pembentukan BUMN tersebut sejalan dengan tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Hal ini diwujudkan melalui peran BUMN dalam perekonomian nasional, antara lain dengan menyediakan berbagai barang dan jasa yang berkualitas dengan harga terjangkau, mampu bersaing ditingkat global, serta memberikan kontribusi yang signifikan bagi kemakmuran masyarakat.³²

BUMN memiliki peran yang sangat bervariasi di berbagai negara. Hal ini sangat terikat dengan sistem ekonomi yang dianutnya, misalnya mekanisme pasar, demokrasi sosial, negara kapitalis.³³ Selain itu, keberadaan BUMN tidak hanya menjadi bagian dari entitas ekonomi, tetapi juga memiliki dimensi politik karena kepemilikannya berada ditangan pemerintah. Dengan demikian, BUMN harus mengikuti berbagai kebijakan yang ditetapkan negara meskipun terkadang kebijakan tersebut saling bertentangan.³⁴ Oleh

³¹ Yeti Sumiyati, "Peranan BUMN dalam Pelaksanaan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 20, No. 3 (2013):, 476.

³² R. H. Fadil, "Peran BUMN dalam Perekonomian Nasional dan Tujuan Pembentukan BUMN dalam UUD 1945," *Jurnal Ekonomi dan Hukum*, Vol. 10, No. 2 (2023).

³³ M. Iqbal Asnawi, "Implikasi Pengelolaan BUMN Persero Dalam Kerangka Welfare State Berdasarkan Mekanisme Perseroan Terbatas," *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, Vol. 11, No. 1 (2016):, 127.

³⁴ Saul Estrin, *The Internationalization of State Owned Enterprises: The Impact of Political Economy and Institutions*, LSE Department of Management Working Paper Series, diakses melalui https://eprints.lse.ac.uk/64605/1/_lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_Content_Estrin%2C%20S_Internationalization%20state-owned%20enterprises_2015.pdf

sebab itu, langkah dan peran BUMN di tingkat global sangat dipengaruhi oleh kondisi politik dan ekonomi negara asalnya.

Berdasarkan laporan pembangunan dunia, negara memiliki tiga fungsi utama, yaitu fungsi minimal, fungsi menengah, dan fungsi aktivis.³⁵ Fungsi minimal mencakup beberapa hal, yakni menyediakan kebutuhan publik, mengelola ekonomi makro dan kesehatan masyarakat, meningkatkan keadilan, serta memberikan perlindungan kepada masyarakat miskin. Fungsi menengah negara mencakup penanganan masalah eksternal, pendidikan dan lingkungan, pengaturan terhadap praktik monopoli, serta peningkatan kualitas pendidikan, sistem asuransi, regulasi keuangan, dan jaminan sosial. Adapun fungsi aktivis negara meliputi pelaksanaan kebijakan industri serta redistribusi kekayaan.³⁶

2. Jenis Induk Usaha Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Keberadaan BUMN memiliki hubungan yang erat dengan kesejahteraan rakyat. Sebagai perusahaan negara, BUMN dikelola dengan memperhatikan sifat usaha BUMN, yaitu untuk memupuk keuntungan dan melaksanakan kemanfaatan umum. Dalam pelaksanaanya, BUMN memiliki dua bentuk utama induk usaha, berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 terdapat dua bentuk usaha induk BUMN, yakni Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum).

³⁵ Francis Fukuyama, *Memperkuat Negara, Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*, (Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama, 2004), 10.

³⁶ M. Iqbal Asnawi, *Op.cit*, 128.

a. Persero

Pengaturan hukum mengenai perseroan pada awalnya diatur dalam Pasal 36 hingga Pasal 56 Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) yang berasal dari *Wetboek van Koophandel*. Selanjutnya, pada tahun 1995 pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas sebagai dasar hukum baru. Kemudian, sejak 16 Agustus 2007, ketentuan tersebut diperbarui melalui pemberlakuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas mengatakan bahwa “Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya.”

Perusahaan persero sebagai salah satu bentuk BUMN di Indonesia dapat dibedakan menjadi dua tipe utama, yaitu Persero Tertutup (PT) dan Persero Terbuka (Tbk). Pembagian tersebut didasarkan pada sistem kepemilikan saham perusahaan serta keterlibatan masyarakat dalam penanaman modal. Keberadaan dua tipe persero ini menunjukkan bahwa pemerintah berupaya menyesuaikan bentuk pengelolaan perusahaan

negara dengan kebutuhan ekonomi, perkembangan dunia usaha, dan strategi pendanaan perusahaan.³⁷

Persero tertutup merupakan perusahaan persero yang sahamnya tidak diperdagangkan kepada masyarakat umum melalui pasar modal. Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara “Perusahaan Perseroan yang selanjutnya disebut persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang tujuan utamanya memperoleh keuntungan”. Seluruh proses pengelolaan Persero Tertutup dan pengendalian perusahaan cenderung lebih terpusat karena kepemilikan saham berada dalam lingkup yang terbatas. Negara sebagai pemegang saham mayoritas memiliki kewenangan yang sangat besar dalam menentukan arah kebijakan perusahaan, termasuk dalam pengangkatan direksi, komisaris, hingga penentuan strategi bisnis perusahaan.

Karakteristik utama persero tertutup adalah tidak adanya proses penawaran saham kepada publik. Masyarakat umum tidak dapat membeli atau memiliki saham perusahaan tersebut melalui bursa efek. Sistem ini biasanya diterapkan pada perusahaan yang bergerak di sektor strategis dan berkaitan langsung dengan kepentingan negara maupun pelayanan publik.

³⁷ Zaeni Ashadie, *Hukum Bisnis: Prinsip dan Pelaksanaanya di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Rajawali Pers, 2017), 70-110.

Pemerintah mempertahankan penguasaan penuh terhadap perusahaan agar pengelolaan sektor-sektor penting tetap berada di bawah kendali negara. Contoh persero tertutup di Indonesia antara lain PT PLN (Persero), PT Pertamina (Persero), dan PT Kereta Api Indonesia (Persero).

Berbeda dengan persero tertutup, Persero Terbuka (Persero Tbk) merupakan persero yang sebagian sahamnya diperjualbelikan kepada masyarakat melalui pasar modal. Berdasarkan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara “Perusahaan Perseroan Terbuka yang selanjutnya disebut Persero Terbuka adalah Persero yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau Persero yang melakukan penawaran umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal”.

Persero terbuka telah melakukan penawaran umum saham (*Initial Public Offering* atau IPO) sehingga masyarakat dapat membeli dan memiliki sebagian saham perusahaan. Dalam struktur kepemilikan Perusahaan Persero, khususnya pada BUMN yang telah berstatus terbuka (Tbk), dikenal adanya pembagian jenis saham yang memiliki fungsi dan kedudukan hukum yang berbeda, yaitu saham Seri A Dwiwarna dan saham Seri B. Meskipun demikian, berdasarkan Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara mengatakan

bahwa “Negara Republik Indonesia memiliki saham 1% (satu persen) pada BUMN yang merupakan saham seri A Dwiwarna melalui kepala BP BUMN dan 99% (sembilan puluh sembilan persen) pada BUMN yang merupakan saham seri B melalui Badan”. Dalam hal ini pemerintah tetap menjadi mayoritas pemegang saham agar pengendalian perusahaan tetap berada di tangan negara.

Berikut perbedaan dari Saham seri A dengan Saham Seri B sebagai tabel dibawah :

TABEL 2. 1
Perbandingan Saham Seri A Dwiwarna dengan Saham Seri B

Aspek	Saham Seri A Dwiwarna	Saham Seri B
Pemegang Saham	Saham khusus yang dimiliki oleh negara dan memberikan hak istimewa dalam pengelolaan	Saham yang dimiliki oleh negara maupun publik
Hak Istimewa Yang Melekat	• Hak untuk menyetujui dalam RUPS • Hak untuk mengusulkan RUPS • Hak untuk meminta dan mengakses data dan dokumen perusahaan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan • Hak untuk mengangkat dan memberhentikan Direksi dan Dewan Komisaris atas persetujuan Presiden; dan • Hak lain yang ditetapkan dalam anggaran dasar.	• Hak atas dividen • Hak suara dalam RUPS sesuai proporsi kepemilikan • Hak atas sisa kekayaan perusahaan jika dilikuidasi.

Sumber: Diolah Penulis berdasarkan UU No. 16 Tahun 2025 tentang

BUMN

Persero Tbk dibentuk sebagai bagian dari upaya pemerintah untuk meningkatkan efisiensi, profesionalisme, transparansi, dan kemampuan perusahaan dalam memperoleh modal usaha. Dengan menjual sebagian saham kepada publik, perusahaan memiliki peluang yang lebih besar untuk mendapatkan sumber pendanaan tambahan untuk pengembangan usaha dan ekspansi bisnis tanpa harus sepenuhnya bergantung pada anggaran negara.³⁸ Contoh Persero Tbk di Indonesia antara lain PT Bank Rakyat Indonesia (Persero Tbk), PT Telekomunikasi Indonesia (Persero Tbk), PT Bank Mandiri (Persero Tbk), dan PT Semen Indonesia (Persero Tbk). Perusahaan tersebut telah terdaftar di bursa efek dan sebagian sahamnya dimiliki oleh masyarakat maupun investor institusi, namun pemerintah tetap memegang kendali mayoritas.

Sistem ketatanegaraan ekonomi Indonesia, persero merupakan BUMN yang berbentuk perseroan terbatas dan bertujuan utama memperoleh keuntungan. Karena berbentuk perseroan terbatas, maka struktur organisasi dan tata kelola persero tunduk pada prinsip-prinsip hukum perusahaan, khususnya yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Dalam pelaksanaannya, persero memiliki tiga organ utama, yaitu Rapat Umum

³⁸ Nindyo Pramono, *Hukum Perseroan Terbatas*, (Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2013), 149.

Pemegang Saham (RUPS), Direksi, dan Dewan Komisaris. Ketiga organ tersebut saling berkaitan dan menjalankan fungsi yang berbeda untuk menciptakan tata kelola perusahaan yang efektif, profesional, transparan, dan akuntabel.

Berdasarkan Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dijelaskan sebagai berikut “Rapat Umum Pemegang Saham yang selanjutnya disingkat RUPS adalah organ Perseroan yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang mengenai perseroan terbatas”. Secara umum, RUPS memiliki kewenangan strategis, antara lain:

1. Mengangkat dan memberhentikan Direksi dan Dewan Komisaris,
2. Menyetujui laporan tahunan perusahaan,
3. Menetapkan penggunaan laba perusahaan,
4. Mengubah anggaran dasar
5. Menyetujui aksi korporasi tertentu seperti merger, akuisisi, konsolidasi, atau pembubaran perusahaan.

Kedudukan RUPS sangat penting karena menjadi forum pengambilan keputusan tertinggi yang menentukan arah dan kebijakan

umum persero. Namun demikian, RUPS tidak dapat mencampuri tindakan operasional sehari-hari yang menjadi kewenangan Direksi.

Berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menjelaskan bahwa “Direksi adalah organ BUMN yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan BUMN untuk kepentingan BUMN, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar”. Tugas dan kewenangan Direksi meliputi:

1. Menyusun rencana kerja dan anggaran perusahaan,
2. Mengelola aset dan sumber daya perusahaan,
3. Mengambil keputusan bisnis,
4. Mewakili perusahaan dalam hubungan hukum dengan pihak ketiga,
5. Menyelenggarakan pembukuan dan administrasi perusahaan,
6. Menyampaikan laporan tahunan kepada RUPS.

Apabila Direksi melakukan kesalahan atau kelalaian yang menimbulkan kerugian bagi persero, maka anggota Direksi dapat dimintai pertanggungjawaban secara pribadi sesuai ketentuan hukum perusahaan.

Berdasarkan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menyatakan bahwa “Dewan Komisaris adalah organ Persero yang bertugas melakukan pengawasan

sebagaimana dimaksud dalam undang-undang mengenai perseroan terbatas”. Dewan Komisaris memiliki tugas sebagai berikut:

1. Mengawasi pelaksanaan rencana kerja perusahaan,
2. Menilai kinerja Direksi,
3. Memberikan rekomendasi dan nasihat kepada Direksi,
4. Menelaah laporan perusahaan,
5. Memastikan penerapan tata kelola perusahaan yang baik,
6. Melindungi kepentingan persero dan pemegang saham.

Dewan Komisaris dapat memberhentikan sementara anggota Direksi apabila dianggap melanggar ketentuan atau merugikan perusahaan. Agar fungsi pengawasan berjalan lebih efektif, Dewan Komisaris dapat dibantu oleh Komite audit, Komite remunerasi dan nominasi, Komite pemantau risiko, atau komite lainnya sesuai dengan kebutuhan perusahaan.

b. Perusahaan Umum (Perum)

Apabila sebelumnya pembahasan difokuskan pada persero sebagai BUMN yang berorientasi pada keuntungan dan berbentuk perseroan terbatas, maka selanjutnya penting untuk memahami bentuk BUMN lainnya, yaitu Perusahaan Umum (Perum).

Perusahaan Umum (Perum) merupakan salah satu bentuk BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham. Berdasarkan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025

tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara mengatakan bahwa “Perusahaan Umum yang selanjutnya disebut Perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki Negara Republik Indonesia dan tidak terbagi atas saham, yang tujuan utamanya untuk menyediakan dan menjamin ketersediaan barang dan/atau jasa bagi kemanfaatan umum dalam rangka pemenuhan hajat hidup orang banyak atau untuk kebutuhan strategis berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan”. Dasar hukum utama mengenai perum terdapat dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara .

Keberadaan perum menunjukkan bahwa negara tidak hanya berperan sebagai regulator, tetapi juga sebagai pelaku usaha yang bertanggung jawab menyediakan pelayanan publik kepada masyarakat. Oleh sebab itu, perum memiliki karakteristik yang berbeda dengan persero. Jika persero lebih menitikberatkan orientasi bisnis dan keuntungan, maka perum memiliki orientasi ganda, yaitu pelayanan umum dan keuntungan secara seimbang.

Keberhasilan perum dalam mencapai tujuan pelayanan publik dan memperoleh keuntungan sangat dipengaruhi oleh bagaimana masing-masing organ menjalankan tugas, kewenangan, dan tanggung jawabnya sesuai prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Berdasarkan Pasal 37

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara mengatakan sebagai berikut: “Organ Perum terdiri atas:

1. Kepala BP BUMN,
2. Direksi Perum,
3. Dewan Pengawas”.

Berdasarkan Pasal 3B Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dijelaskan bahwa “Kepala BP BUMN selaku wakil Pemerintah Pusat sebagai regulator bertugas untuk menetapkan kebijakan, mengatur, membina, mengkoordinasikan, dan mengawasi penyelenggaraan kebijakan pengelolaan BUMN”. Kepala BP BUMN memiliki kedudukan tertinggi dalam struktur perum. Kewenangan Kepala BP BUMN dalam perum antara lain:

1. Menetapkan kebijakan umum perusahaan,
2. Mengangkat dan memberhentikan Direksi serta Dewan Pengawas,
3. Mengesahkan rencana kerja perusahaan,
4. Mengevaluasi kinerja perusahaan,
5. Menetapkan penggunaan laba perusahaan.

Karena tidak terdapat saham dalam perum, maka fungsi RUPS dalam persero dilaksanakan oleh Menteri.

Berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang BUMN menyatakan bahwa “Direksi adalah organ BUMN yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengelolaan BUMN untuk kepentingan BUMN, sesuai dengan maksud dan tujuan BUMN, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar”. Direksi wajib menjalankan tugas dengan itikad baik, penuh tanggung jawab, dan sesuai prinsip *good corporate governance*. Direksi memiliki tugas sebagai berikut:

1. Menjalankan operasional perusahaan,
2. Menyusun rencana kerja dan anggaran,
3. Mengelola aset perusahaan,
4. Mewakili perusahaan di dalam dan di luar pengadilan,
5. Meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan.

Dewan Pengawas merupakan organ perum yang bertugas melakukan pengawasan terhadap pengelolaan perusahaan yang dilakukan oleh Direksi. Berdasarkan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menjelaskan bahwa “Dewan Pengawas adalah organ Perum yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan/atau khusus sesuai dengan anggaran dasar serta memberi nasihat kepada Direksi”. Keberadaan Dewan Pengawas penting untuk menciptakan mekanisme kontrol dalam perusahaan

sehingga pengelolaan perum tetap berjalan sesuai tujuan pendiriannya.

Dewan Pengawas sendiri memiliki tugas sebagai berikut:

1. Mengawasi kebijakan pengurusan perusahaan,
2. Mengawasi jalannya operasional perusahaan secara umum,
3. Memberikan nasihat kepada Direksi,
4. Memastikan perusahaan berjalan sesuai prinsip tata kelola yang baik.

Dalam persero, fungsi ini dijalankan oleh Dewan Komisaris.

Namun dalam perum, organ tersebut disebut Dewan Pengawas.

3. Badan Pengatur Badan Usaha Milik Negara (BP BUMN)

Pengelolaan BUMN dalam praktiknya kerap dipandang sebagai beban negara dibandingkan sebagai penggerak utama pembangunan nasional. Kondisi tersebut terlihat dari kinerja sejumlah BUMN yang masih mengalami ketidakstabilan usaha serta kurang mampu bersaing dengan perusahaan swasta. Ketua Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia (BPK RI), Isma Yatun, dalam Rapat Paripurna DPR RI ke-10 Masa Persidangan II Tahun 2023-2024 menyampaikan bahwa masih terdapat sejumlah BUMN yang belum memiliki mitigasi risiko serta jaminan yang memadai dalam pelaksanaan perjanjian jual beli. Selaras dengan hal tersebut, Wakil Menteri BUMN, Kartika Wirjoatmodjo, juga menyatakan bahwa berbagai kasus penyimpangan yang terjadi di lingkungan BUMN dipengaruhi oleh lemahnya sistem manajemen risiko dan tata kelola perusahaan. Kurangnya penguatan terhadap

risk management dan *governance* tersebut dinilai menjadi faktor utama yang membuka peluang terjadinya praktik kecurangan di lingkungan BUMN.³⁹

Besarnya dukungan dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) melalui Penyertaan Modal Negara (PMN) menyebabkan tingginya ketergantungan BUMN terhadap pembiayaan pemerintah. Akibatnya, BUMN dinilai belum mampu mengelola keuangan secara mandiri dan bahkan berpotensi membebani keuangan negara.⁴⁰ Karena situasi seperti yang disampaikan diatas, diperlukan kebijakan strategis yang memastikan BUMN kembali pada tujuan awal pendiriannya, yaitu menjadi garda utama pembangunan ekonomi nasional.

Badan Pengatur BUMN (BP BUMN) sebagai lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan serta melakukan koordinasi dalam pembinaan BUMN, BP BUMN juga memiliki peranan penting bagi perkembangan BUMN secara keseluruhan. Kebijakan yang ditetapkan oleh BP BUMN diharapkan mampu mendukung pengelolaan BUMN agar tercipta perusahaan negara yang sehat, profesional, dan memiliki daya saing tinggi.⁴¹ Peran tersebut menjadi penting guna memastikan BUMN mampu bersaing dengan perusahaan swasta, baik di tingkat nasional maupun dalam persaingan internasional. Dasar hukum dari BP

³⁹ Arika Rizki Kirana & Komang Adi Sastra Wijaya, "Reformasi Kelembagaan Pengelolaan BUMN Melalui Pembentukan BP BUMN: Analisis Pemisahan Peran Regulator dan Operator Dalam Perspektif Tata Kelola," *Jurnal Media Akademik*, Vol. 4, No. 1 (2026):, 4

⁴⁰ Amir Firmansyah, dkk, "Peran BUMN Sebagai Pilar Utama Ekonomi Nasional yang Mandiri: Sebuah Kajian Hukum Korporasi," *Jurnal Binamulia Hukum*, Vol. 13, No. 2 (2024):, 518.

⁴¹ Kementerian Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia, *Laporan Kinerja Kementerian BUMN Tahun 2017*, (Jakarta: Kementerian BUMN RI, 2017), diakses melalui <https://bumn.go.id/storage/report/2021/10/1634704415-laporan-kinerja-kementerian-bumn-tahun-2017.pdf>

BUMN sendiri terdapat di dalam Pasal 1 angka 21 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara , yang menyatakan sebagai berikut “Badan Pengatur BUMN yang selanjutnya disebut BP BUMN adalah lembaga pemerintah yang menyelenggarakan tugas pemerintahan di bidang pengaturan BUMN”

Berdasarkan uraian diatas, dapat dipahami bahwa permasalahan utama dalam pengelolaan BUMN tidak hanya berkaitan dengan aspek kinerja keuangan, tetapi juga menyangkut desain kelembagaan yang belum mampu memisahkan secara tegas kedudukan negara sebagai regulator dan sebagai pemilik usaha.⁴² Oleh karena itu, pembentukan BP BUMN menjadi relevan sebagai bentuk kebijakan untuk memperjelas fungsi kepemilikan negara, memperkuat tata kelola dan akuntabilitas perusahaan, serta menciptakan hubungan yang lebih objektif antara regulator dan operator. Dengan adanya pemisahan fungsi yang jelas tersebut, BUMN diharapkan dapat dikelola secara profesional dan efisien tanpa mengesampingkan fungsi pelayanan publik, sekaligus mampus meningkatkan kontribusinya terhadap penerimaan negara secara berkelanjutan.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN merupakan regulasi pertama yang dibentuk pemerintah sebagai dasar hukum dalam pengelolaan BUMN. Pada masa awal berlakunya Undang-Undang tersebut,

⁴² Arika Rizki Kirana & Komang Adi Sastra Wijaya, *Op.cit*, 4.

pengelolaan BUMN dilaksanakan oleh Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara. Berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN mengatakan sebagai berikut:

1. Menteri bertindak selaku RUPS dalam hal seluruh saham Persero dimiliki oleh negara dan bertindak selaku pemegang saham pada Persero dan perseroan terbatas dalam hal tidak seluruh sahamnya dimiliki oleh negara.
2. Menteri dapat memberikan kuasa dengan hak substitusi kepada perorangan atau badan hukum untuk mewakilinya dalam RUPS
3. Pihak yang menerima kuasa sebagaimana dalam ayat (2), wajib terlebih dahulu mendapat persetujuan Menteri untuk mengambil keputusan dalam RUPS mengenai:
 - a. Perubahan jumlah modal
 - b. Perubahan anggaran dasar;
 - c. Rencana penggunaan laba;
 - d. Penggabungan, peleburan, pengambilan, pemisahan, serta pembubaran Persero;
 - e. Investasi dan pembiayaan jangka panjang;
 - f. Kerja sama Persero;
 - g. Pembentukan anak perusahaan atau penyertaan;
 - h. Pengalihan aktiva.

Reformasi BUMN yang dilakukan untuk mendukung pelaksanaan fungsi pembangunan menimbulkan berbagai konsekuensi, termasuk terhadap

kelembagaan Kementerian BUMN. Melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, sejumlah kewenangan Kementerian BUMN mengalami perubahan dan merubah Kementerian BUMN menjadi Badan Pengatur BUMN (BP BUMN). Perubahan peraturan perundang-undangan yang terjadi BP BUMN melalui Pasal 3C Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara memiliki kewenangan sebagai berikut:

1. Menetapkan arah kebijakan umum BUMN;
2. Menetapkan kebijakan tata kelola BUMN;
3. Menetapkan peta jalan BUMN dan menyampaikan kepada alat kelengkapan DPR RI yang membidangi BUMN;
4. Mengatur dan memberikan penugasan kepada BUMN;
5. Mengatur tata cara dan isi pokok indikator kinerja utama;
6. Menetapkan kriteria hapus buku dan hapus tagih atas aset BUMN;
7. Membentuk BUMN;
8. Melakukan pemeriksaan terhadap BUMN;
9. Mengusulkan rencana privatisasi kepada komite privatisasi;
10. Menyetujui rencana kerja Badan;
11. Mengoptimalkan peran BUMN sebagai agen pembangunan nasional;

12. Melakukan pengawasan atas kepatuhan BUMN terhadap kebijakan tata kelola, indikator kinerja, dan penugasan pemerintah; dan
13. Melaksanakan kewenangan lain yang ditetapkan oleh Presiden.

B. Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (BPI Danantara)

Perkembangan ekonomi merupakan salah satu aspek penting dalam mendorong kemajuan suatu negara. Pertumbuhan ekonomi yang baik juga dipengaruhi oleh adanya regulasi yang mampu memberikan kemudahan dalam kegiatan usaha serta menjamin kepastian hukum. Selain itu, konsep hukum ekonomi muncul seiring dengan semakin cepatnya pertumbuhan dan perkembangan aktivitas ekonomi di berbagai negara dunia.⁴³ Awal masa pemerintahannya, Presiden Prabowo Subianto mengambil langkah strategis dalam pembangunan nasional melalui pembentukan Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (BPI Danantara) pada tahun 2025. Lembaga tersebut dibentuk untuk menerima mandat langsung dari Presiden Republik Indonesia bersama BP BUMN dalam melaksanakan fungsi pengelolaan serta pengawasan terhadap BUMN. Berdasarkan Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, mengatakan bahwa “Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara yang selanjutnya disebut Badan adalah badan

⁴³ Oktri Defilania & Wilma Silalahi, “Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara: Peluang Dan Tantangan Dalam Reformasi Ekonomi Indonesia,” *Jurnal Intelek Insan Cendekia*, Vol. 2, No. 4 (2025):, 7127.

yang melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengelolaan BUMN sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini”.

Pengelolaan aset negara melalui dana investasi strategis telah menjadi salah satu pendekatan modern yang digunakan untuk memperkuat struktur ekonomi, membiayai proyek pembangunan jangka panjang, serta menghasilkan nilai tambah bagi generasi mendatang.⁴⁴ Secara historis, pembentukan BPI Danantara dilatarbelakangi oleh lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, khususnya pada klaster kemudahan berusaha dan investasi. Undang-undang tersebut memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk membentuk *Sovereign Wealth Fund* (SWF) nasional sebagai instrumen pengelolaan investasi yang bersifat profesional dan berorientasi jangka panjang. SWF sendiri merupakan lembaga investasi milik negara yang dibentuk atau dimiliki pemerintah guna mengelola dana surplus anggaran, hasil ekspor komoditas, atau cadangan devisa demi mencapai tujuan ekonomi jangka panjang.⁴⁵

International Working Group of Sovereign Wealth Funds (IWG) menyatakan, SWF dapat dibedakan menjadi tiga jenis utama. Pertama, SWF yang dibentuk sebagai entitas hukum tersendiri berdasarkan dasar hukum khusus. Kedua, SWF yang berbentuk BUMN atau *state owned enterprise*, seperti Temasek Holdings dan *Government of Singapore Investment Corporation* di

⁴⁴ Ryandini. T, “Pengaruh Dana Investasi Melalui Instrumen Sun Dan Sbsn Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Indonesia,” *Journal of Islamic Economics*, Vol. 6, No. 1 (2014):, 1-15.

⁴⁵ Oktri Defilania & Wilma Silalahi, *Op.cit*, 7127.

Singapura, yang beroperasi di bawah regulasi korporasi sekaligus ketentuan khusus SWF. Ketiga, SWF yang berupa kumpulan aset tanpa memiliki badan hukum terpisah, yang umumnya dikelola langsung oleh pemerintah atau bank sentral.⁴⁶

Konsep SWF telah berkembang secara luas sebagai salah satu instrumen penting dalam pengelolaan aset negara yang berfokus pada hasil investasi, peningkatan efisiensi, serta keberlanjutan fiskal.⁴⁷ Negara-negara seperti Norwegia, Singapura dan Uni Emirat Arab telah membuktikan bahwa SWF yang dikelola secara profesional dan akuntabel dapat menjadi sumber pendapatan yang besar sekaligus berperan dalam menjaga stabilitas ekonomi nasional.⁴⁸ Apabila merujuk pada praktik negara lain, *Malaysian Development Berhad* menunjukkan bahwa ketiadaan tata kelola yang baik dapat menimbulkan kerugian besar bagi keuangan negara. SWF Malaysia yang dibentuk pada tahun 2009 oleh Perdana Menteri Najib Razak awalnya bertujuan untuk menarik investasi asing serta memperkuat perekonomian negara. Namun lemahnya sistem pengawasan yang terjadi mengakibatkan dana sekitar USD 4,5 miliar disalahgunakan untuk kepentingan pribadi, yang kemudian berkembang menjadi skandal keuangan internasional dan berujung pada hukuman pidana bagi pejabat tinggi Malaysia.⁴⁹

⁴⁶ Muhammad Jamaludin, "Indonesia Investment Authority sebagai SWF Indonesia Untuk Meningkatkan Investasi Asing di Indonesia," *Jurnal Politik, Sosial, Hukum, dan Humaniora*, Vol. 1, No. 2 (2023):, 288.

⁴⁷ R. L. Sibero, "Pembentukan Sovereign Wealth Fund Melalui Lembaga Manajemen Investasi Dalam Rangka Optimalisasi Investasi Asing," *Jurnal Darma Agung*, Vol. 32, No. 3 (2024):, 167-176.

⁴⁸ D. Lopez, "SWF 3.0: How Sovereign Wealth Funds Navigated Covid-19 and Changed Forever," *Journal of International Business Policy*, Vol. 6, No. 3 (2023):, 372-387.

⁴⁹ M. Lootah, dkk, "Fraud Risk of Sovereign Wealth Funds: Fraud Triangle and Agency Theory Perspectives," *Journal of Financial Crime*, Vol. 32, No. 3 (2025):, 515-529.

Indonesia juga membentuk lembaga pengelola kekayaan negara yang memiliki fungsi serupa dengan SWF. Pembentukan lembaga ini bertujuan untuk memperkuat pembiayaan pembangunan, meningkatkan daya tarik investasi, serta mengoptimalkan pemanfaatan aset-aset negara yang selama ini belum dimanfaatkan secara optimal. Selanjutnya, pada Februari 2025, pemerintah meluncurkan lembaga baru bernama BPI Danantara, dirancang untuk mengelola aset negara dengan modal senilai Rp 1.000.000.000.000.000,00 (seribu triliun rupiah).

BPI Danantara sebagai lembaga pengelola investasi mencerminkan dimulainya babak baru dalam pengelolaan investasi strategis nasional. BPI Danantara sebagai pelaksana amanat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu bahwa negara harus mampu memajukan kesejahteraan umum yang berlandaskan pada Pancasila. Hal ini dilaksanakan dan dibenahi pelaksanaannya melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Berdasarkan Pasal 3F ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara BPI Danantara memiliki kewenangan sebagai berikut:

1. Mengelola dividen *Holding* Investasi, dividen *Holding* Operasional, dan dividen BUMN sesuai dengan kepemilikan saham yang dimiliki;

2. Menyetujui penambahan dan/atau pengurangan penyertaan modal pada BUMN yang bersumber dari pengelolaan dividen *Holding* Investasi, *Holding* Operasional, dan BUMN sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
3. Membentuk *Holding* Investasi dan *Holding* Operasional;
4. Menyetujui usulan hapus buku dan/atau hapus tagih atas aset BUMN yang diusulkan oleh *Holding* Investasi atau *Holding* Operasional;
5. Memberikan pinjaman, menerima pinjaman, dan mengagungkan aset dengan persetujuan Presiden;
6. Bertindak sebagai penjamin *Holding* Investasi dengan persetujuan dewan pengawas;
7. Mengesahkan dan mengkonsultasikan kepada alat kelengkapan DPR RI yang membidangi BUMN atas rencana kerja dan anggaran perusahaan *Holding* Investasi dan *Holding* Operasional; dan
8. Menetapkan pedoman/kebijakan strategis dalam bidang:
 - a. akuntansi dan keuangan;
 - b. pengembangan dan investasi;
 - c. operasional dan pengadaan barang dan/atau jasa;
 - d. informasi teknologi;
 - e. sumber daya manusia;
 - f. manajemen risiko dan pengawasan internal;
 - g. hukum dan kepatuhan;
 - h. program tanggung jawab sosial dan lingkungan; dan

i. program *environmental, social, and governance* (ESG)

Kehadiran BPI Danantara kerap dipandang sebagai bentuk *super holding* karena lembaga ini dibentuk untuk mengkoordinasikan dan mengelola berbagai perusahaan milik negara dalam lingkup yang sangat luas. Istilah *super holding* merujuk pada perusahaan induk yang mempunyai kewenangan dalam mengendalikan banyak perusahaan besar, dari berbagai sektor secara bersamaan, seperti sektor perbankan, energi, pertambangan, telekomunikasi, infrastruktur, dan sektor strategis lainnya.⁵⁰ Dengan besarnya cakupan pengelolaan tersebut, Danantara tidak hanya berperan sebagai pemilik saham semata, melainkan juga sebagai pusat pengelolaan investasi negara yang berpengaruh terhadap arah kebijakan dan pembangunan ekonomi nasional. Dalam sistem *super holding* seperti BPI Danantara, terdapat dua bentuk *holding* yang utama, yakni *holding* operasional dan *holding* investasi. Masing-masing bentuk *holding* tersebut memiliki ciri, fungsi, serta mekanisme pengelolaan yang berbeda, meskipun keduanya sama-sama berfungsi sebagai perusahaan induk bagi sejumlah perusahaan yang berada di bawah pengelolaannya.

Holding operasional adalah perusahaan induk yang memiliki keterlibatan langsung dalam menjalankan kegiatan usaha anak perusahaannya.⁵¹ Dalam model ini, induk perusahaan tidak hanya berperan sebagai pemegang saham, tetapi juga turut mengatur dan mengendalikan aktivitas operasional sehari-hari. *Holding*

⁵⁰ Muhammad AUFARISTAMA, *The Stock Price Relationship between Holding Companies and Subsidiaries: A Case Study of Indonesia Multiholding Companies*, karya ilmiah akademik, 2023.

⁵¹ Sulistiowati, *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis Perusahaan Grup di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2010), 70-120.

operasional umumnya memiliki wewenang dalam merumuskan strategi bisnis, menetapkan kebijakan produksi, mengatur sistem manajemen, mengelola distribusi, serta melakukan pengawasan terhadap kinerja perusahaan anak.⁵² Dengan demikian, perusahaan induk berfungsi sebagai pusat koordinasi yang menyatukan seluruh aktivitas bisnis dalam satu kelompok usaha.

Berbeda dengan *holding* operasional, *holding* investasi adalah perusahaan induk yang lebih menitikberatkan pada pengelolaan modal serta penanaman investasi.⁵³ Dalam struktur ini, induk perusahaan tidak ikut serta dalam aktivitas operasional sehari-hari anak perusahaan secara langsung. Peran utamanya adalah mengelola kepemilikan saham, merumuskan strategi investasi, menyusun dan mengembangkan portofolio aset, serta mengoptimalkan nilai ekonomi dari perusahaan-perusahaan yang dimiliki.⁵⁴ Dengan demikian, perusahaan induk berfungsi sebagai pengelola investasi strategis yang melakukan pengawasan terhadap anak perusahaan dari aspek kepemilikan dan pengembangan aset.

Holding investasi memiliki orientasi yang lebih menekankan aspek strategis dan keuangan. Dalam model ini, perusahaan induk menanamkan modal pada berbagai bidang usaha yang dinilai memiliki prospek keuntungan dan pertumbuhan jangka panjang. Sumber pendapatan *holding* investasi umumnya diperoleh dari dividen anak perusahaan, hasil keuntungan investasi, serta

⁵² *Ibid.*, 90-110.

⁵³ W. Ng, "The Evolution of Sovereign Wealth Funds: Singapore's Temasek Holding," *Journal of Financial Regulation and Compliance*, Vol. 18, No. 1 (2010):, 6-14.

⁵⁴ Richard Heaney, dkk, "Sovereign Wealth Fund Investment Decisions: Temasek Holdings," *Australian Journal of Management*, Vol. 36, No. 3, (2011):, 489-509.

peningkatan nilai aset perusahaan. Karena itu, perhatian utama *holding* investasi tidak terletak pada pengelolaan kegiatan operasional sehari-hari, melainkan pada upaya memaksimalkan nilai investasi secara menyeluruh. Dalam pelaksanaannya, perusahaan induk pada *holding* investasi berfungsi layaknya investor utama yang mengarahkan kebijakan investasi dalam suatu grup perusahaan. Anak perusahaan tetap menjalankan aktivitas operasionalnya secara mandiri sesuai dengan bidang usaha masing-masing, sementara perusahaan induk berperan dalam memberikan arahan strategis terkait pengembangan bisnis dan kebijakan investasi. Model seperti ini memberikan keleluasaan bagi perusahaan induk dalam mengatur portofolio investasi sekaligus memperluas cakupan bisnis ke berbagai sektor ekonomi.

Salah satu kewenangan yang diberikan kepada BPI Danantara dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara adalah pengelolaan dividen BUMN melalui *holding* investasi dan *holding* operasional. Sebelum berlakunya regulasi tersebut, pengelolaan dividen BUMN berada dibawah kewenangan Kementerian Keuangan. Dalam publikasi Pusat Kebijakan Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara tahun 2017, dijelaskan bahwa mekanisme pengelolaan dividen melibatkan prosedur yang cukup kompleks. BUMN diwajibkan mengajukan usulan *dividend payout ratio* kepada kementerian BUMN dan Kementerian Keuangan yang disertai analisis mengenai besaran rasio dividen, simulasi pengaruhnya terhadap belanja modal, serta

dampaknya terhadap laba bersih perusahaan. Oleh karena itu, keberadaan BPI Danantara diharapkan dapat menyederhanakan koordinasi antar instansi dalam pengelolaan dividen BUMN sekaligus meningkatkan efisiensi tata kelola keuangan negara secara menyeluruh.

C. Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD NRI TAHUN 1945

Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dasar politik ekonomi Indonesia karena memuat berbagai ketentuan mengenai penyelenggaraan perekonomian negara yang berbunyi sebagai berikut:

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
3. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;
4. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional;
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Salah satu bentuk pelaksanaan amanat penguasaan negara diwujudkan melalui badan usaha yang modalnya dimiliki secara langsung oleh negara, yaitu

Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Ketentuan mengenai pengelolaan badan usaha tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Berbeda dengan perusahaan swasta pada umumnya, BUMN tidak hanya berorientasi pada keuntungan komersial, tetapi juga memiliki kewajiban memberikan pelayanan kepada masyarakat.⁵⁵

Van Vollenhoven berpendapat bahwa negara merupakan organisasi tertinggi dalam suatu bangsa yang memiliki kekuasaan untuk mengatur segala kepentingan masyarakat. Dengan kedudukan tersebut, negara berwenang membentuk dan menetapkan aturan hukum. Karena itu, konsep kekuasaan negara tidak dapat dipisahkan dari teori kedaulatan (*Sovereignty* atau *Souvereniteit*).⁵⁶ Sedangkan itu, J.J. Rousseau berpendapat bahwa kekuasaan negara sebagai organisasi rakyat bersumber dari perjanjian masyarakat (*Social Contract*), yang pada dasarnya merupakan suatu kesatuan untuk melindungi dan mempertahankan kepentingan bersama, termasuk harta kekayaan umum, kekuasaan pribadi, dan hak milik setiap individu. Menurutnya, kekuasaan tidak sama dengan kedaulatan, dan kekuasaan negara bukanlah kekuasaan yang tanpa batas, karena tetap terikat oleh ketentuan hukum, seperti hukum alam, hukum Tuhan, serta hukum umum yang berlaku bagi seluruh bangsa yang disebut *leges imperii*.⁵⁷

⁵⁵ Putu Samawati, "Demonopolization SOEs Policy as An Efforts To Restructured Roles and Institutions in Facing Global Competition," *Jurnal Bappena Working Papers*, Vol. 2, No. 1 (2019):, 120.

⁵⁶ Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria*, (Jakarta: Penerbit Bina Aksara, 1989), 99.

⁵⁷ R. Wiratno, dkk, *Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*, (Jakarta: Penerbit PT Pembangunan, 1985), 176.

Menurut Mohammad Hatta, makna “dikuasai oleh negara” bukan berarti negara harus menjadi pelaku usaha atau ondernemer secara langsung. Negara lebih berperan dalam menetapkan regulasi guna menjamin kelancaran kegiatan ekonomi serta mencegah terjadinya penindasan terhadap golongan lemah oleh pemilik modal.⁵⁸ Di sisi lain, Muhammad Yamin mengartikan “dikuasai oleh negara” sebagai kewenangan negara untuk mengatur dan/atau menyelenggarakan kegiatan perekonomian, terutama dalam rangka meningkatkan hasil produksi dengan menempatkan koperasi sebagai prioritas.⁵⁹ Selain itu, Panitia Keuangan dan Perekonomian yang dibentuk oleh Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan dipimpin oleh Mohammad Hatta juga merumuskan pengertian “dikuasai oleh negara” sebagai berikut:

1. Pemerintah harus menjadi pengawas dan pengatur dengan berpedoman keselamatan rakyat;
2. Semakin besarnya perusahaan dan semakin banyaknya jumlah orang yang menggantungkan dasar hidupnya karena semakin besar mestinya kepesertaan pemerintah;
3. Tanah ... haruslah dibawah kekuasaan negara; dan Perusahaan tambang yang besar ... dijalankan sebagai usaha negara.⁶⁰

⁵⁸ Mohammad Hatta, *Penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Penerbit Mutiara, 1977), 28.

⁵⁹ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi*, (Jakarta: Penerbit Djembatan, 1945), 42-43.

⁶⁰ J. Ronald Mawuntu, “Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 Dan Putusan Mahkamah Konstitusi,” *Jurnal Universitas Sam Ratulangi*, Vol. 20, No. 3, (2012):, 17.

Penafsiran mengenai konsep penguasaan negara terhadap Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga dapat kita cermati dalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam tiga perkara pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, yakni perkara Nomor 001/PUU-I/2003, Nomor 021/PUU-I/2003, dan Nomor 022/PUU-I/2003. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa hak menguasai negara harus dipahami secara luas sesuai dengan konsep kedaulatan rakyat Indonesia, yaitu sebagai bentuk kepemilikan publik dan kolektif rakyat Indonesia. Konsep tersebut memberikan kewenangan kepada negara untuk menetapkan kebijakan (*beleid*) serta melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudendaad*) terhadap sumber daya alam demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁶¹

Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilaksanakan oleh pemerintah melalui kewenangan untuk menerbitkan maupun mencabut izin (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*). Selanjutnya, fungsi pengaturan (*regelendaad*) dijalankan melalui kewenangan pembentukan undang-undang oleh DPR bersama Pemerintah, serta melalui kebijakan regulasi dalam pemanfaatan sumber-sumber kekayaan negara guna mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selain itu, negara juga menjalankan fungsi pengawasan (*toezichthoudendaad*) untuk mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan

⁶¹ Jefri Porkonanta Tarigan, "Inkonstitusionalitas Sistem Unbundling dalam Usaha Penyediaan Listrik," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 1 (2018):, 189.

penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting dan yang menguasai hajat hidup orang banyak agar tetap diarahkan bagi kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, pengertian “dikuasai oleh negara” mempunyai makna yang lebih luas daripada sekedar konsep kepemilikan dalam hukum perdata.

Selaras dengan hal tersebut, Mahkamah Konstitusi secara berkesinambungan menegaskan kembali konsep hak menguasai negara dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui berbagai putusan pengujian undang-undang yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam, diantaranya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Migas), dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Selain itu, dalam putusan Nomor 03/PUU-VII/2010 terkait pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Mahkamah Konstitusi memberikan penafsiran mengenai ukuran keberhasilan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ukuran tersebut mencakup manfaat sumber daya alam bagi masyarakat, pemerataan manfaatnya, keterlibatan masyarakat dalam menentukan pemanfaatan sumber daya alam, serta penghormatan terhadap hak masyarakat adat dalam

pengelolaan sumber daya alam. Putusan tersebut juga menitikberatkan pada perlindungan hak-hak masyarakat adat dan masyarakat lokal.⁶²

Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa pengertian “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, jika ditinjau dari sudut pandang hukum publik dan hukum perdata, turut mencakup konsep kepemilikan perdata (*private ownership*).⁶³ Selain itu, Refly Harun menyatakan bahwa konsep hak menguasai negara tidak hanya dimaknai sebagai bentuk kepemilikan perdata semata.⁶⁴ Dalam konteks hak privat, hak menguasai negara diposisikan sejajar dengan berbagai hak lain yang berkaitan dengan tanah dan sumber daya alam. Adapun dalam konteks hak publik, hak menguasai negara bukan bertujuan memberikan hak kepemilikan kepada negara atas seluruh sumber daya alam maupun cabang produksi yang penting bagi rakyat, melainkan memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur, mengurus, dan mengawasi pemanfaatan serta pengelolaannya.⁶⁵

Berkenaan dengan unsur publik dan privat dalam hak menguasai negara, Achmad Sodiki menyatakan bahwa dalam kapasitasnya sebagai hak privat, negara tidak dapat secara langsung menjalin hubungan hukum dengan pihak ketiga maupun perusahaan swasta. Karena itu negara menunjuk BUMN untuk

⁶² Giri Ahmad Taufiq, “The Interpretation of Article 33 of the Indonesian Constitution and Its Impact on Independent Regulatory Agencies,” *Australian Journal of Asian Law*, Vol. 20, No. 1 (2020):, 314.

⁶³ Tri Hayati, “Hak Penguasaan Negara Terhadap Sumber Daya Alam dan Implikasinya Terhadap Bentuk Perusahaan Pertambangan,” *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 49, No. 3 (2019):, 779.

⁶⁴ Anna Trianingsih & Zaka Firma Aditya, “Pembaharuan Penguasaan Hak Atas Tanah Dalam Perspektif Konstitusi,” *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 8, No. 3 (2019):, 337.

⁶⁵ Tody Sasmita, dkk, “Pemaknaan Hak Menguasai Negara Oleh Mahkamah Konstitusi, Pusat Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat,” Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 2014, 50.

melaksanakan berbagai aktivitas korporasi serta bekerja sama dengan sektor swasta. Penunjukan BUMN tersebut bertujuan agar negara tidak ditempatkan pada posisi yang sama dengan korporasi privat. Dengan kedudukan yang lebih tinggi, negara tetap dapat menjalankan fungsi pengaturan, pengawasan, dan koreksi terhadap mitra kerja samanya secara efektif.⁶⁶

⁶⁶ *Loc.cit.*