IMPLIKASI KETIDAKPASTIAN HUKUM PENGATURAN KEUANGAN BADAN USAHA MILIK NEGARA TERHADAP PENGAWASAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN FISKAL NEGARA

SKRIPSI

Oleh

Alisya Rahma Nisa

NIM. 05030722080

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya

Fakultas Syariah Dan Hukum

Jurusan Hukum Publik Islam

Program Studi Hukum

Surabaya

2026

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama	:	Alisya Rahma Nisa
NIM	:	05030722080
Fakultas/Prodi	:	Syariah dan Hukum/ Hukum
Judul	:	Implikasi Ketidakpastian Hukum Pengaturan Keuangan Badan Usaha Milik Negara terhadap Pengawasan dan Pertanggungjawaban Fiskal Negara

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian dan karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya sesuai kaidah penulisan karya ilmiah. Apabila dikemudian hari terbukti bahwa skripsi ini adalah hasil plagiasi, maka saya bersedia menerima sanksi akademik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Surabaya, 11 Mei 2026 Yang



Alisya Rahma Nisa
NIM. 05030722080

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh:

Nama	:	Alisya Rahma Nisa
NIM	:	05030722080
Judul	:	Implikasi Ketidakpastian Hukum Pengaturan Keuangan Badan Usaha Milik Negara terhadap Pengawasan dan Pertanggungjawaban Fiskal Negara

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan pada sidang munaqasah skripsi.

Surabaya, 11 Mei 2026
Pembimbing,

Elva Imeldatur Rohmah, M.H.
NIP. 199204022020122018

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh:

Nama : Alisya Rahma Nisa

NIM. : 05030722080

Judul : Implikasi Ketidakpastian Hukum Pengaturan Keuangan Badan Usaha Milik Negara Terhadap Pengawasan dan Pertanggungjawaban Fiskal Negara

Telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi pada hari Rabu, tanggal 3 Juni 2026, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu pada Program Studi Hukum Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya.

Majelis Munaqasah Skripsi

Penguji I

Elva Imeldatur Rohmah, M.H.
NIP. 199204022020122018

Penguji II

Dr. Arif Wijaya, S.H., M.Hum.
NIP. 197107192005011003

Penguji III

H. Ahmad Khubby Ali Rohmad, S.Ag. M.Si
NIP. 197809202009011009

Penguji IV

Mega Ayu Ningtyas, M.H.
NIP. 199312042020122017

Surabaya, 17 Juni 2026
Mengesahkan,
Fakultas Syariah dan Hukum
Universitas Islam Negeri Sunan Ampel
Dekan,

Dr. Hj. Sudirman Musaddad, M.Ag.
NIP. 196803271999032001

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN
Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Alisya Rahma Nisa
NIM : 05030722080
Fakultas/Jurusan : FSH / Hukum
E-mail address : alisyarahmanisa@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :
☑ Sekripsi ☐ Tesis ☐ Desertasi ☐ Lain-lain (.....)
yang berjudul :

IMPLIKASI KETIDAKPASTIAN HUKUM PENGATURAN KEUANGAN BADAN USAHA MILIK NEGARA TERHADAP PENGAWASAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN FISKAL NEGARA

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Ekslusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara ***fulltext*** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 26 Oktober 2026

Penulis

(Alisya Rahma Nisa)

http://digilib.uinsa.ac.id/ http://digilib.uinsa.ac.id/ http://digilib.uinsa.ac.id/

ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh adanya ketidakpastian hukum mengenai pengaturan keuangan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam hukum positif di Indonesia. Ketidakpastian hukum tersebut muncul akibat disharmonisasi dan konflik norma antar peraturan perundang-undangan dan putusan Mahkamah Konstitusi yang mengatur mengenai keuangan negara serta kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN. Perbedaan pengaturan tersebut menimbulkan implikasi terhadap pengawasan dan pertanggungjawaban fiskal negara, khususnya berkaitan dengan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap BUMN. Berdasarkan permasalahan tersebut, penelitian ini mengkaji dua rumusan masalah, yaitu: Pertama, bagaimana ketidakpastian hukum mengenai pengaturan keuangan BUMN dalam hukum positif di Indonesia; dan Kedua, bagaimana implikasi dari ketidakpastian hukum tersebut terhadap pengawasan dan pertanggungjawaban fiskal negara.

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan *(statute approach)*, pendekatan konseptual *(conceptual approach)* dan pendekatan kasus *(case approach)*. Badan hukum yang dikaji terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan Mahkamah Konstitusi, serta bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal dan literatur yang relevan dengan penelitian. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan, untuk kemudian dianalisis secara deskriptif-analisis dengan pola deduktif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketidakpastian hukum pengaturan keuangan BUMN terjadi karena tiga hal yaitu Pertama, adanya dualisme penafsiran mengenai keuangan negara secara sempit dan luas, Kedua, adanya ketidakjelasan frasa 'kekayaan negara yang dipisahkan', dan Ketiga, ambivalensi kedudukan Badan Usaha Milik Negara sebagai entitas badan usaha yang bertujuan untuk mengumpulkan laba dan sebagai instrumen negara untuk melakukan pelayanan publik. Ketidakpastian hukum tersebut berimplikasi terhadap kinerja pengawasan negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berupa dilema kewenangan BPK dalam melakukan pengawasan terhadap BUMN, serta mengurangi kewenangan BPK untuk menilai dan menetapkan jumlah kerugian negara yang dilakukan oleh pengelola BUMN.

Berdasarkan hasil penelitian, disarankan untuk harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai keuangan negara dan keuangan BUMN agar tercipta kepastian hukum. Pemerintah dan pembentuk undang-undang perlu menegaskan status hukum keuangan BUMN secara konsisten untuk menghindari multitafsir dalam praktik pengawasan dan pertanggungjawaban fiskal negara. Selain itu, diperlukan penguatan penerapan prinsip tata kelola perusahaan yang baik *(good corporate governance)* serta kejelasan pembagian kewenangan pengawasan antara negara dan korporasi guna menghindari tumpang tindih serta menjamin akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan BUMN.

http://digilib.uinsa.ac.id/ http://digilib.uinsa.ac.id/ http://digilib.uinsa.ac.id/

DAFTAR ISI

COVER DALAM ..... **i**
PERNYATAAN KEASLIAN ..... **ii**
PERSETUJUAN PEMBIMBING ..... **iii**
ABSTRAK ..... **iv**
KATA PENGANTAR ..... **v**
DAFTAR ISI ..... **vii**
BAB I PENDAHULUAN **1**
A. Latar Belakang 1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah 8
C. Rumusan Masalah 8
D. Tujuan Penelitian 9
E. Manfaat Penelitian 9
F. Penelitian Terdahulu 10
G. Landasan Teori 15
H. Definisi Operasional 23
I. Metode Penelitian 24
J. Sistematika Pembahasan 29
BAB II TEORI KEPASTIAN HUKUM DALAM PENGATURAN KEUANGAN BADAN USAHA MILIK NEGARA **30**
A. Teori Kepastian Hukum 30
1. Pengertian Kepastian Hukum 30
2. Unsur-Unsur Kepastian Hukum 35
B. Teori Badan Hukum 38
1. Pengertian, Syarat dan Teori-Teori Badan Hukum 38
2. Pembagian Badan Hukum 45
3. Konsep BUMN sebagai Badan Hukum 49
C. Teori Hukum Keuangan Negara 53
1. Pengertian Keuangan Negara 53
2. Konsep Kekayaan Negara yang Dipisahkan pada BUMN 56

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

http://digilib.uinsa.ac.id/ http://digilib.uinsa.ac.id/ http://digilib.uinsa.ac.id/

3. Transformasi Keuangan Negara 59

BAB III KETIDAKPASTIAN PENGATURAN KEUANGAN BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) DALAM HUKUM POSITIF INDONESIA 63

A. Pengaturan Keuangan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam Sistem Hukum di Indonesia 63

1. Konsep Keuangan BUMN dalam kerangka Keuangan Negara Menurut Hukum Positif di Indonesia 63

2. Bentuk Ketidakpastian Hukum Pengaturan Keuangan BUMN 92

B. Analisis Ketidakpastian Hukum Pengaturan Keuangan BUMN dalam Hukum Positif di Indonesia 96

1. Dualisme Penafsiran Keuangan Negara..... 97

2. Ketidakjelasan Frasa 'Kekayaan Negara yang Dipisahkan' 102

3. Ambivalensi Kedudukan Badan Usaha Milik Negara (BUMN)..... 106

BAB IV IMPLIKASI KETIDAKPASTIAN HUKUM TERHADAP PENGAWASAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN FISKAL NEGARA 111

A. Dualisme Konsep Pengawasan dan Pertanggungjawaban Perspektif Keuangan Negara dan Badan Hukum BUMN..... 111

B. Implikasi Terhadap Kinerja Pengawasan Negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) 123

BAB VKESIMPULAN..... 132

A. Kesimpulan 132

B. Saran 133

DAFTAR PUSTAKA..... 135

LAMPIRAN 140

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

http://digilib.uinsa.ac.id/ http://digilib.uinsa.ac.id/ http://digilib.uinsa.ac.id/

DAFTAR PUSTAKA

i. Buku

Akadun. *Administrasi Perusahaan Negara*. Cet. 1. Bandung: Alfabeta, 2007.

Ali, Chidir. *Badan Hukum*. Bandung: Penerbit Alumni, 1987.

Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Cet. 2. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

_____. *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*. Cet. 1. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

Asshiddiqie, Jimly, dan M. Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia. *Kompendium Bidang Hukum Keuangan Negara (Sumber-Sumber Keuangan Negara)*. Jakarta, 2010. https://bphn.go.id/data/documents/sumbersumber_keuangan_negara.pdf

Bohari, H. *Hukum Anggaran Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995.

Garner, Bryan A., and Henry Campbell Black, eds. *Black's Law Dictionary*. Eleventh edition. St. Paul, MN: Thomson Reuters, 2019.

Ishaq. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. Edisi Revisi. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.

Lon L. Fuller. *The Morality of Law*. Edited by Israel Gershoni. New Haven, CT: Yale University Press, 2000.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian hukum*. Jakarta: Kencana, 2005.

_____. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008.

Mertokusumo, Sudikno. *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.

_____. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2010.

Rusli, Tami. *Sistem Badan Hukum Indonesia*. Bandar Lampung: CV. Anugrah Utama Raharja (AURA), 2017. https://publikasi.ubl.ac.id/index.php/Monograf/catalog/download/39/63/319-3?inline=1.

http://digilib.uinsa.ac.id/ http://digilib.uinsa.ac.id/ http://digilib.uinsa.ac.id/

Salim, HS. *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*. Jakarta: Rajawali Pres, 2010.

Sembiring, Sentosa. *Hukum Dagang*. Cet. 4. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2015.

Simanjuntak, P. N. H. *Hukum Perdata Indonesia*. Edisi pertama. Rawamangun, Jakarta: Kencana, 2015.

Soeria Atmadja, Arifin P. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Kritik, dan Praktik*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

_____. *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara Suatu Tinjauan Yuridis*. Jakarta: PT Gramedia, 1986.

Soeroso. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

Stourm, Rene. *The Budget (Classic Reprint)*. S.l.: Forgotten Books, 2018.

Sutedi, Adrian. *Hukum Keuangan Negara*. Cet. 1. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Zulmawan, Wawan. *Business Judgment Rule BUMN*. Cetakan pertama. Jakarta: Jala Permata Aksara, 2019.

ii. Jurnal, Skripsi, Tesis, Disertasi

Baitullah, Akbar, and Indah Cahyani. "Pengaturan Pengelolaan Dan Pengawasan Keuangan Negara Terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN)." *Inicio Legis* 2, no. 2 (November 2021): 153–163.

Firmansyah, Amir, Aris Machmud, and Suparji Suparji. "Peran BUMN Sebagai Pilar Utama Ekonomi Nasional Yang Mandiri: Sebuah Kajian Hukum Korporasi." *Binamulia Hukum* 13, no. 2 (December 2024): 517–528.

Indrawati, Yuli. "Are BUMN/State-Owned Enterprises (SOES) Hybrid Organizations?" *Pandecta Research Law Journal* 15, no. 1 (June 2020): 1–12.

Nur, Zulfahmi. "Keadilan dan Kepastian Hukum (Refleksi Kajian Filsafat Hukum Dalam Pemikiran Hukum Imam Syatibi)." *Misykat al-Anwar Jurnal Kajian Islam dan Masyarakat* 6, no. 2 (August 2023): 247–272.

Prayogo, R. Tony. "Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang." *Jurnal Legislasi Indonesia* 13 (2016): 191–201.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

http://digilib.uinsa.ac.id/ http://digilib.uinsa.ac.id/ http://digilib.uinsa.ac.id/

Rahman, Faisal Ali. "Analisis Kedudukan BUMN Persero sebagai Objek Kewenangan Pemeriksaan BPK." Skripsi, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, 2023.

S Laurensius Arliman. "Makna Keuangan Negara dalam Pasal Pasal 23 E Undang-Undang Dasar 1945." *Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 2 (June 2020): 189–201.

Salmon, Harly Clifford Jonas. "Kedudukan Keuangan Negara Dalam Badan Usaha Milik Negara." *TATOHI: Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 2 (April 2023): 198–205.

Sandi, Meidy Yanto, Muhammad Hadin Muhjad, and Ahmad Syaufi. "Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Dalam Bentuk Persero." *Notary Law Journal* 2, no. 3 (July 2023): 181–202.

Santosa, A. A. Gede D. H. "Perbedaan Badan Hukum Publik dan Badan Hukum Privat." *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)* 5, no. 2 (August 2019): 152-166.

Syafana Hanifah De Vries and Ratih Damayanti. "Implikasi Dualitas Kedudukan BUMN Terhadap Kemandirian Korporasi Dan Fungsi Pelayanan Publik." *Kertha Semaya Journal Ilmu Hukum* 13, no. 10 (November 2025): 2226–2240.

Triningsih, Anna, and Oly Viana Agustine. "Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Memuat Keadilan Sosial Dalam Pengujian Undang-Undang." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (January 2020): 834-860.

Wicaksono, Emmanuel Kevin. "Status Keuangan BUMN Terhadap Kekayaan Milik Negara Dan Kerugiannya Dalam Tindak Pidana Korupsi." *Datin Law Jurnal* 6, no. 1 (February 2025): 44–60.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

iii. Peraturan Perundang-Undangan

UUD Tahun 1945.

UUD NRI 1945.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

http://digilib.uinsa.ac.id/ http://digilib.uinsa.ac.id/ http://digilib.uinsa.ac.id/

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dan Perseroan Terbatas.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 1 Tahun 2017 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara.

iv. Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011, tanggal 25 September 2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013, tanggal 18 September 2014.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013, tanggal 18 September 2014.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XVI/2018, tanggal 21 Mei 2019.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

http://digilib.uinsa.ac.id/ http://digilib.uinsa.ac.id/ http://digilib.uinsa.ac.id/

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 26/PUU-XIX/2021, tanggal 29 September 2021.

Fatwa Mahkamah Agung WKMA/YUD/20/VIII/2006 Tahun 2006 tentang Piutang BUMN, tanggal 16 Agustus 2006.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

http://digilib.uinsa.ac.id/ http://digilib.uinsa.ac.id/ http://digilib.uinsa.ac.id/