



## Konsep BUMN Sebagai Objek Sengketa Administrasi Pemerintahan (Paradigma Baru Pasca UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dan Telaah Kritis Terhadap RUU BUMN)

Muklis Al'anam

Universitas Airlangga, Indonesia

Gedung A.G. Pringgodigdo, Jl. Dharmawangsa Dalam Selatan, Airlangga, Kec. Gubeng, Surabaya,  
Jawa Timur 60286

Korespondensi Penulis : [mukhlisalanam123@gmail.com](mailto:mukhlisalanam123@gmail.com)\*

**Abstract.** *State-Owned Enterprises (BUMN) are companies owned by the state, where their capital comes from state assets that are separated for the purpose of generating state revenues. Unlike private companies, BUMN are not solely focused on profit-seeking but also have an essential role in fulfilling government duties, such as implementing policies for distributing subsidized goods to the public. This dual role means that BUMN are not only subject to the provisions of corporate law, as regulated in Law No. 40/2007 on Limited Liability Companies, but also bound by general administrative law. As a result, the concept of BUMN has evolved beyond merely a profit-driven state enterprise. It has become a public law entity responsible for formulating and implementing policies in the area of public services, which benefit the society at large. This legal research uses a combination of a statutory approach, conceptual approach, and case approach to explore the legal status of BUMN. The findings indicate that BUMN, in carrying out their activities, serve as public law entities, with nearly all of their business operations involving aspects of public services. Thus, BUMN should be understood as state administrative agencies or officials. Additionally, any financial losses incurred by BUMN are regarded as state financial losses under the relevant laws and regulations, emphasizing the interconnection between the state and BUMN in their implementation of public duties and services.*

**Keywords:** *Public Service, State Organiser, State-Owned Enterprise*

**Abstrak.** Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah perusahaan yang dimiliki oleh negara, di mana modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan untuk tujuan meningkatkan pendapatan negara. Berbeda dengan perusahaan swasta, BUMN tidak hanya fokus pada pencarian keuntungan, tetapi juga memiliki peran penting dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintah, seperti kebijakan pendistribusian barang subsidi kepada masyarakat. Peran ganda ini menjadikan BUMN tidak hanya tunduk pada ketentuan hukum perusahaan, seperti yang diatur dalam Undang-Undang No. 40/2007 tentang Perseroan Terbatas, tetapi juga terikat pada hukum administrasi negara. Oleh karena itu, konsep BUMN telah berkembang bukan hanya sebagai perusahaan negara yang berorientasi pada keuntungan. BUMN kini dipahami sebagai entitas hukum publik yang bertanggung jawab untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang pelayanan publik yang memberikan manfaat bagi masyarakat luas. Penelitian hukum ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus untuk mengeksplorasi status hukum BUMN. Temuan penelitian menunjukkan bahwa BUMN, dalam melaksanakan kegiatannya, berfungsi sebagai entitas hukum publik, dengan hampir seluruh kegiatan usahanya melibatkan aspek pelayanan publik. Dengan demikian, BUMN harus dipahami sebagai lembaga atau pejabat administrasi negara. Selain itu, setiap kerugian keuangan yang dialami oleh BUMN dianggap sebagai kerugian keuangan negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang menekankan keterkaitan antara negara dan BUMN dalam pelaksanaan tugas dan pelayanan publik mereka.

**Kata kunci:** Badan Usaha Milik Negara, Pelayanan Publik, Penyelenggara Negara,

### 1. PENDAHULUAN

Hukum Administrasi dapat diartikan sebagai pengendalian hukum terhadap pemerintahan (Muklis Al'anam, 2024a). Secara definisi, Hukum Administrasi terdiri dari asas-asas hukum yang menentukan kewenangan dan susunan badan-badan administratif,

menentukan tata cara yang harus diikuti oleh badan-badan tersebut, menentukan keabsahan keputusan-keputusan administratif, dan menentukan peran peninjauan pengadilan dan badan-badan pemerintahan lainnya dalam kaitannya dengan administrasi (Stephen G. Breyer, 2022). Dengan demikian, Hukum Administrasi berfungsi sebagai instrumen preventif dan represif. Sebagai instrumen preventif, di Indonesia Hukum Administrasi belum berfungsi secara optimal dan hukum administrasi belum mendapat tempat terhormat dalam perkembangan hukum. Akibatnya, konsep-konsep dasar hukum administrasi menjadi tidak jelas (Tatiek Sri Djatmiati, 2020). De Vries menjelaskan bahwa, *het administratief hak cipta ontstaan juga satu tempat berlingdung untuk burger tegenover de willekeur van het overheidsgezag* (C. W. De Vries, 1939). Apabila yang dimaksudkan ialah: hukum administrasi negara melekat pada kesatuan kewenangan negara, karena hukum administrasi negara timbul sebagai perlindungan warga negara terhadap tindakan kesewenang-wenangan negara.

Pengadilan Tata Usaha Negara atau Pengadilan Tata Usaha Negara (disingkat PTUN di Indonesia) sebagai pengadilan yang memeriksa, mengadili, dan memutus perselisihan antara warga negara dengan pemerintah tentunya memiliki pedoman dalam menyelesaikan perselisihan tersebut. Kehadiran PTUN sebagai wadah perlindungan hukum represif bagi warga negara terhadap penggunaan kekuasaan pemerintahan dalam rangka pelayanan publik (Philipus M. Hadjon, 1987), meskipun telah ditetapkan batas-batas kekuasaannya. Sehingga apabila terjadi pelanggaran terhadap batas-batas kekuasaan yang telah ditetapkan tersebut, maka tersedia upaya hukum bagi warga negara untuk mempertahankan hak-haknya (Agus Sekarmadji & Sri Winarsih, 2005). Kewenangan PTUN adalah memutus sengketa TUN yang timbul akibat diterbitkannya KTUN oleh Badan atau Pejabat TUN (Bagus Oktavian Abrianto, 2020). Sistem PTUN sebagai peradilan tata usaha negara meliputi, dasar gugatan yang menjadi parameter sah tidaknya KTUN sebagai objek sengketa TUN, kemudian untuk cara pembuktiannya dan tahapan-tahapan untuk mengambil kesimpulan hukum berdasarkan hasil pemeriksaan pembuktian (Muklis Al'anam & Lanny Ramli, 2024). Sjahan Basah , menyebutkan unsur-unsur PTUN adalah:

1. Adanya peraturan perundang-undangan khususnya di bidang Hukum Administrasi Negara yang dapat diterapkan terhadap suatu permasalahan;
2. Adanya sengketa hukum yang nyata, yang pada hakikatnya disebabkan oleh suatu keputusan tertulis tata usaha negara;
3. Adanya badan peradilan yang berwenang memutus perselisihan;
4. Setidaknya dua pihak, dan setidaknya satu pihak harus merupakan administrasi negara;

5. Adanya hukum formal guna menerapkan hukum, menemukan hukum “*in concreto*” untuk menjaga ditaatinya hukum material (Sjahan Basah, 1985).

Pihak-pihak yang terlibat dalam sengketa tata usaha negara adalah orang perseorangan atau warga negara dan badan atau pejabat tata usaha negara. Berdasarkan Pasal 1 angka 8 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN menyatakan bahwa: “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Badan atau pejabat TUN yang menyelenggarakan urusan pemerintahan disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan, bahwa: “Fungsi Pemerintahan adalah fungsi dalam penyelenggaraan Pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pengembangan, pemberdayaan, dan perlindungan”. Kemudian disebutkan pula dalam Pasal 4 ayat 1 huruf d UU No. 30 Tahun 2014 yang menyebutkan bahwa: “Badan dan/atau Pejabat Pemerintah Lainnya yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang”.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menyebutkan bahwa: “Badan Usaha Milik Negara yang selanjutnya disebut BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan”. Dalam *Black's Law Dictionary* menjelaskan tentang perusahaan publik yang merupakan perusahaan negara, dalam definisinya menjelaskan: “*public corporation a corporation that is created by the state as a agency in civil government government also called political corporation, a govern -owned corporation that exercised the activities that benefit of the general public, usu. While remain independent financially.* Pemerintah korporasi adalah korporasi yang memberikan manfaat bagi publik”.

BUMN terdiri dari Persero BUMN dan Perum BUMN yang dibentuk oleh negara sebagai bagian terpenting dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan kepentingan rakyat Indonesia. Oleh karena itu, BUMN sebagai pelaksana pelayanan publik bagi warga negara dengan konsep *Public Service Obligation* (PSO). Dengan demikian, BUMN secara paradigmatis ditempatkan sebagai perpanjangan tangan pemerintah untuk menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak serta menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan demikian, tujuan BUMN adalah sebagai

pelaku ekonomi yang mewujudkan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945 sebagai pelaku ekonomi nasional, sehingga BUMN tidak hanya sebatas melaksanakan mencari laba semata (mengejar keuntungan yang sebesar-besarnya), tetapi juga dituntut untuk melaksanakan fungsi sosial (menyejahterakan rakyat) (Refly Harun, 2019).

Kegiatan PSO dan penugasan khusus BUMN dapat disebut sebagai “perpanjangan tangan pemerintah”, sehingga BUMN muncul sebagai instansi pemerintah di bawah naungan Kementerian BUMN. Penyelenggaraan PSO ini mengakibatkan BUMN memiliki 2 (dua) kedudukan hukum, yaitu: *pertama*, sebagai pemegang kewenangan pemerintah terkait PSO yang dilaksanakan berdasarkan hukum administrasi; dan *kedua*, sebagai lembaga yang menyelenggarakan usaha pencari laba (penghasilan) negara yang menerapkan hukum perdata (Ade Irawan Taufik, 2020). Dengan demikian, terdapat 3 (tiga) kategori mengenai kegiatan usaha perusahaan negara, yaitu: kategori pertama, perusahaan negara di bidang perindustrian dan perdagangan; kategori kedua, perusahaan negara di bidang ekonomi, sosial, dan kesejahteraan; kategori ketiga, perusahaan negara yang kegiatan utamanya adalah penyeragaman sosial.

Perbuatan BUMN tersebut berpotensi melakukan perbuatan melawan hukum, karena sebenarnya dalam aspek gugatan yang disengketakan melalui PTUN hanya ada 2 (dua) jenis, yaitu: Perbuatan Melawan Hukum dan KTUN. Adapun unsur-unsur perbuatan hukum dalam sistem PTUN adalah sebagai berikut:

- a. Perbuatan atau tindakan hukum tersebut dilakukan oleh suatu organ atau badan pemerintahan dalam kedudukannya sebagai penguasa atau alat pemerintahan yang memiliki inisiatif dan tanggung jawab sendiri;
- b. Perbuatan atau tindakan hukum tersebut dilakukan dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan;
- c. Perbuatan atau tindakan hukum tersebut dimaksudkan sebagai anjuran untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi negara;
- d. Perbuatan hukum atau perbuatan yang dimaksud dilakukan dalam rangka menjaga kepentingan negara dan masyarakat (Muchsan, 1997).

Dengan demikian, jika berdasarkan asas *rechtelijke kontrol* terhadap legitimasi tindakan penguasa jika warga negara berhak untuk menguji tindakan tersebut melalui hakim yang bebas (Muklis Al'anam, 2024b). Hal ini tidak boleh ditinggalkan dalam kaitannya dengan pengawasan menurut hukum, bahwa bentuk perlindungan hukum yang ada merupakan karakter pemerintahan. Kemudian, asas *machtenscheiding* adalah bahwa penyelenggaraan negara pada dasarnya didasarkan pada asas pembagian kekuasaan negara (Djatmiati, 2004).

Pasca terbitnya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan paradigma baru dalam aspek peradilan administrasi, Pasal 87 menyebutkan: “KTUN sebagaimana dimaksud dalam UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 diartikan sebagai:

- a) penentuan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- b) Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
- c) berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan asas umum pemerintahan yang baik;
- d) final dalam arti yang lebih luas;
- e) keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- f) keputusan yang berlaku bagi warga negara”.

Perluasan makna KTUN dalam sistem PTUN, memberikan ruang bagi perluasan kompetensi PTUN di Indonesia.

Kemudian apabila kita menilik konsep yang tidak termasuk dalam PTUN menurut Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1986, yaitu:

- a) Keputusan Tata Usaha Angkatan Bersenjata yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- b) Keputusan Tata Usaha Angkatan Bersenjata yang digunakan di bidang operasi militer;
- c) Keputusan Tata Usaha Angkatan Bersenjata yang digunakan di bidang keuangan dan perbendaharaan;
- d) Keputusan Tata Usaha Angkatan Bersenjata yang dikeluarkan berdasarkan hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e) Keputusan Tata Usaha Angkatan Bersenjata yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, atau ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana, hukum pidana militer, dan hukum disiplin prajurit;
- f) Keputusan Tata Usaha Angkatan Bersenjata yang merupakan peraturan umum;
- g) Keputusan Administratif Angkatan Bersenjata yang masih memerlukan persetujuan.

Perluasan makna Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) ini memberikan paradigma baru dalam aspek peradilan tata usaha negara di Indonesia.

## 2. METODE

Penelitian hukum ini menggunakan metode normatif, untuk mencari kebenaran koherensi dalam isu hukum terkait BUMN sebagai objek sengketa administrasi. Oleh sebab itu, penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang, pendekatan konseptual, pendekatan perbandingan, dan pendekatan kasus.

## 3. PEMBAHASAN

### Kewenangan Badan-Badan Pemerintahan

Negara sebagai organisasi kekuasaan telah menduduki posisi sentral dalam kehidupan masyarakat kolektif modern (I Gede Pantja Astawa & Suprin Na'a, 2012). Menurut De Vries, negara memerlukan 4 (empat) konsep, yaitu: *pertama*, regulasi; *kedua*, badan eksekutif; *ketiga*, pembagian biaya antara kas negara dan perusahaan negara; dan *keempat*, keadilan dalam sengketa antara warga negara dengan negara, warga negara dengan warga negara, warga negara dengan badan hukum perdata dan lain-lain (C. W. De Vries, 1939).

Penyelenggara negara lainnya disebutkan dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 30 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa: "Badan dan/atau Pejabat Pemerintah merupakan unsur yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintahan maupun penyelenggara negara lainnya". Perkembangan hukum administrasi materiil ini, didukung dengan Mahkamah Agung menerbitkan Perma No. 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Setelah Selesai Bertindak Tata Usaha Negara, pada Pasal 1 angka 2 yang berbunyi: "Badan dan/atau Pejabat Pemerintah merupakan unsur yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintahan maupun penyelenggara negara lainnya".

Menurut Utrecht, dalam sistem Hukum Tata Usaha Negara Belanda "*bestuur*" merupakan bagian dari "*rechtsregels*", "*rechtsvormen*", dan "*rechtsbeginselen*" yang mengatur peran serta pemerintah dalam hubungan sosial dan ekonomi. Peran serta pemerintah dalam hubungan sosial dan ekonomi harus diatur menurut suatu sistem tertentu yang terdiri dari petunjuk-petunjuk, aturan-aturan, yang dapat menjadi pedoman bagi pemerintah dalam hubungan sosial dan ekonomi (Utrecht, 1986). Organisasi tata usaha negara adalah keseluruhan struktur tata usaha negara (dalam arti kelembagaan) yang terdiri atas kementerian-kementerian (satuan-satuan urusan kementerian pada umumnya) dan/atau departemen-departemen, direktorat-direktorat (jenderal-jenderal), biro-biro, kantor-kantor, daerah-daerah, daerah-daerah otonom, dan sebagainya. Keseluruhan satuan-satuan organisasi tata usaha negara yang

berbadan hukum ini , yang tidak bekerja secara langsung di tengah masyarakat, disebut birokrasi atau birokrasi negara (Prajudi Atmosudirjo, 1994).

Tata pemerintahan merupakan himpunan (*agregat het geheel*) badan-badan (aparatur) yang menyelenggarakan tugas/kegiatan negara di bawah pimpinan pemerintahan, pengertian tata pemerintahan dalam arti luas meliputi:

1. Pemerintahan pusat adalah pemerintahan yang dipimpin langsung oleh pemerintah pusat;
2. Pemerintahan daerah (provinsi, kabupaten, kecamatan) merupakan pemerintahan yang dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah (gubernur, bupati/wali kota, camat);
3. Pemerintahan daerah adalah pemerintahan yang dipimpin oleh pemerintah daerah (kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tingkat I, II);
4. Pengelolaan badan usaha milik negara adalah pengelolaan yang dilakukan di bawah pimpinan direksi, badan usaha milik negara (perusahaan umum, perusahaan jasa, perusahaan) meskipun bergerak di bidang perdagangan (bisnis), tetapi pengelolaannya berbeda dengan pengelolaan badan usaha milik swasta (swasta); dan
5. Pemerintahan desa adalah pemerintahan yang dipimpin oleh kepala desa.

Perkembangan kelembagaan administrasi pemerintahan sangat pesat, yang mana memiliki faktor-faktor tertentu bagi suatu negara untuk melaksanakan tugas dan fungsi sesuai kepentingan berdasarkan faktor-faktor yang berubah. Variasi struktur dan fungsi organisasi kelembagaan dalam berbagai bentuk, baik pada tingkat pusat atau nasional maupun pada tingkat daerah atau lokal. Gejala perkembangan tersebut merupakan kenyataan yang tidak dapat dielakkan karena adanya tuntutan keadaan dan kebutuhan nyata, baik karena faktor sosial, ekonomi, politik, maupun budaya di tengah dinamika pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks (Jimly Asshiddiqie, 2022).

Sri Soemantri menjelaskan, perkembangan lembaga administrasi pemerintahan di Belanda dipengaruhi oleh 2 (dua) faktor yaitu:

- a. Perluasan tugas pemerintah/otoritas secara bertahap; dan
- b. Dimulainya revolusi industri, di mana tenaga kerja manusia digantikan oleh mesin.

Oleh karena itu, *pertama*, bahwa setiap penyelenggara negara dalam menjalankan tugas, hak, dan kewajibannya harus senantiasa berlandaskan pada hukum tertulis dan hukum tidak tertulis; *kedua*, bahwa setiap penyelenggara negara harus menghormati hak dan kewajiban warga negara; *ketiga*, bahwa dalam tatanan ketatanegaraan harus ada pembagian kekuasaan; *keempat*, bahwa setiap orang yang melakukan perbuatan melawan hukum harus bersedia diadili oleh kekuasaan kehakiman yang merdeka (yudisial), artinya bebas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain (Sri Soemantri, 2014).

## **BUMN Sebagai Penyelenggara Negara dan Kepentingan Umum**

BUMN merupakan bagian dari instansi pemerintah. Karena BUMN merupakan pelaksana tugas pemerintahan pada instansi di luar pemerintahan yang melaksanakan tugas penyelenggaraan kehidupan sosial sekunder yang sekaligus merupakan tugas pemerintahan umum dan dilaksanakan oleh badan hukum perdata yang berbentuk BUMN, maka modalnya seluruhnya atau sebagian dimiliki oleh instansi pemerintah (Sri Soemantri, 2014). Indroharto berpendapat bahwa, “setiap orang atau sesuatu yang dapat disebut Badan atau Pejabat TUN dengan nama apapun secara garis besar dapat digolongkan sebagai:

1. Lembaga pemerintah resmi di bawah Presiden sebagai kepala eksekutif;
2. Badan dalam lingkungan kekuasaan negara di luar lingkungan kekuasaan eksekutif yang berdasarkan peraturan perundang-undangan menyelenggarakan urusan pemerintahan;
3. Badan publik yang didirikan oleh pemerintah dengan tujuan melaksanakan tugas pemerintahan;
4. Badan yang merupakan kerjasama antara pemerintah dan swasta yang melaksanakan tugas pemerintahan;
5. Badan hukum privat yang melaksanakan tugas pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan sistem perizinan (Indroharto, 2000).

Memaknai BUMN sebagai Badan atau Pejabat TUN atau badan hukum publik, maka perlu melihat beberapa putusan yang berkaitan dengan hal tersebut, yaitu:

- a. Putusan MK No. 48/PUU-XI/2013, yaitu perkara pengujian UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara terhadap UUD NRI 1945. Dalam pertimbangan hukumnya, Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa:

- 1) Mengenai keuangan negara, selain diatur secara konstitusional dalam Pasal 23 UUD NRI 1945 tersebut di atas, juga diatur dalam Pasal 23C UUD NRI 1945 yang menyebutkan, “Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang”. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka ada “hal-hal lain mengenai keuangan negara” yang secara konstitusional diperintahkan untuk “diatur dengan undang-undang”. Dengan demikian, selain diakui secara konstitusional, ada mekanisme pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23C yang diperintahkan untuk diatur dengan undang-undang. Pengertian keuangan negara yang demikian luas, sehingga dalam perspektif pengelolaan keuangan negara dikelompokkan menjadi subbidang pengelolaan fiskal, subbidang pengelolaan moneter, dan subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Sesuai dengan perspektif manajemen tersebut, khususnya subbidang pengelolaan kekayaan

negara yang dipisahkan, ketentuan peraturan perundang-undangan berlaku bagi mekanisme pengelolaan keuangan negara oleh badan hukum yang mengelola di bidang pendidikan dan mengelola usaha pada cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak;

- 2) Berdasarkan uraian tersebut, Badan Hukum Milik Negara Perguruan Tinggi (BHMN PT), Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), atau sebutan lain, atau lebih khusus lagi yang melaksanakan amanat konstitusi dalam Pasal 31, Pasal 32, dan Pasal 33 UUD NRI 1945 merupakan perpanjangan tangan Negara dalam melaksanakan sebagian fungsi Negara untuk mencapai tujuan Negara, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa, atau memajukan kesejahteraan umum. Oleh karena itu, dari segi permodalan badan hukum, atau sebutan lain yang sejenis, yang menjalankan sebagian fungsi Negara, keuangan yang menjadi modalnya sebagian atau seluruhnya berasal dari keuangan negara. Dari segi ini dan fungsi badan hukum dimaksud tidak dapat sepenuhnya dianggap sebagai badan hukum privat;
  - 3) ....., Mahkamah pun menilai bahwa BHMN PT atau BUMN/BUMD merupakan kepanjangan tangan pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam arti luas, dengan demikian kedudukan BHMN PT atau BUMN/BUMD adalah menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara, meskipun harus dipahami dengan menggunakan paradigma yang berbeda.
- b. Putusan PTUN Bandung Nomor 74/G/2014/PTUN-BDG, dalam pertimbangan hukumnya Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung menyatakan, dimana Penggugat adalah PT Bajatra dan Tergugat adalah Executive Vice President Logistik PT Kereta Api Indonesia. Api Indonesia. Terdakwa merupakan Wakil Presiden Eksekutif Logistik PT Kereta Api Indonesia (Persero) yang menerima gugatan penggugat secara keseluruhan, yaitu:
- 1) Menimbang, bahwa berdasarkan Pasal 1 angka 8 angka 9 jo . angka 10 jo . angka 12 UU No. 51 Tahun 2009, pengertian sebagaimana dimaksud di atas diatur sebagai berikut:
    - a. Pasal 1 angka 8: Badan atau Pejabat TUN adalah badan atau pejabat yang menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
    - b. Pasal 1 angka 9: KTUN adalah keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkret,

individual, dan final yang mempunyai akibat hukum bagi orang atau badan hukum perdata.

- c. Pasal 1 angka 10: Sengketa TUN adalah perselisihan yang timbul di bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat TUN, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya suatu keputusan tata usaha negara, termasuk perselisihan kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan.
  - d. Pasal 1 angka 12 : Tergugat adalah badan atau pejabat TUN yang mengeluarkan keputusan berdasarkan kewenangan yang diberikan kepadanya atau yang dilimpahkan kepadanya yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata. Menimbang, bahwa lebih lanjut merujuk pada Putusan MK No. 48/PUU-XI/2013 tanggal 18 September 2014 yang mengutip Pertimbangan hukumnya pada halaman 226 alinea ke2 pada pokoknya menyatakan bahwa :  
“BHMN PT, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), atau nama lain , atau yang lebih khusus lagi yang menyelenggarakan amanah undang-undang dalam Pasal 31, Pasal 32, dan Pasal 33 UUD 1945 adalah sebagai kepanjangan tangan dari negara dalam berlari sebagian dari fungsi negara untuk mencapai tujuan negara , yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa , atau Menambah wawasan kesejahteraan umum .
- 2) Menimbang, bahwa Tergugat berwenang menilai perilaku/reputasi Penggugat sebagai Rekanan Penyedia Barang/Jasa di lingkungan PT Kerata Api Indonesia/PT KAI (PERSERO) (termasuk penetapan sanksi daftar hitam) berdasarkan yang telah diatur dalam Bab XII huruf A angka 2 Keputusan Direksi PT KAI Nomor: Kep.U /PL.102/XI/101/KA-2012 tanggal 27 November 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa di Lingkungan PT KAI;
  - 3) Menimbang, bahwa berdasarkan uraian yuridis di atas, Majelis Hakim berpendapat bahwa pengertian Badan atau Pejabat TUN dalam sengketa TUN menganut kriteria yang lebih menitikberatkan pada fungsi Badan atau Pejabat TUN itu sendiri, artinya sepanjang Badan atau Pejabat TUN bertindak berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan yang dilakukan adalah usaha menyelenggarakan kegiatan pemerintahan, maka Badan atau Pejabat TUN yang dimaksud telah memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 8 jo . angka 12 UU No. 51 Tahun 2009 sehingga dapat dijadikan Tergugat dalam perkara a quo di Pengadilan Tata Usaha Negara. Oleh karena itu, dalam perkara a quo, *Executive Vice*

*President* Logistik PT Kereta Api Indonesia telah memberikan keterangan pers selambat-lambatnya pada hari ke- 7 sampai dengan tanggal 21 Desember 2013 tentang Tata Usaha Negara Nomor 11 Tahun .... Api Indonesia (PERSERO) adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mewakili PT Kereta Api Indonesia (PERSERO) dalam menerbitkan daftar hitam terhadap Penggugat selaku penyedia barang dan jasa.

Kedua putusan tersebut memberikan makna kepada BUMN sebagai badan atau pejabat tata usaha negara dalam sistem PTUN Indonesia. Masih ada beberapa putusan PTUN lainnya, namun tidak cukup untuk dibahas dalam artikel ini. Pada hakikatnya kedudukan hukum dalam konteks kegiatan BUMN dalam sistem pemerintahan sebenarnya tidak berbeda dengan ‘Badan/Pejabat TUN lainnya’ yang tugas dan kewenangannya berada di bidang pemerintahan umum, yakni segala tindakan dan kegiatannya senantiasa mengandung unsur hukum publik, senantiasa mengandung unsur pelayanan publik yang diselenggarakan untuk kepentingan umum (Indroharto, 2000).

Berpedoman pada sistem hukum administrasi negara Belanda yang mengatur badan hukum publik dalam Pasal 1:1 ayat (1) *Algemene Wet Bestuursrecht* (AWB) Belanda, menyebutkan bahwa: “*onder bestuursorgaan wordt verstaan:*

- a. *Een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of*
- b. *Een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed”.*

Bila diterjemahkan bahwa: badan administratif yang dimaksud adalah:

- a. Badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum publik, atau
- b. Orang atau badan lain yang diberi kewenangan publik.

Memang, di Belanda, badan hukum yang disahkan berdasarkan hukum publik disebut sebagai badan hukum publik. Misalnya, perusahaan negara/daerah dikategorikan sebagai badan pemerintah. Organisasi perusahaan publik (*de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie* (PBO) atau perusahaan negara (di Indonesia disebut BUMN) di Belanda didirikan berdasarkan hukum publik dan dilimpahkan kewenangan publik (HR, 2011). Dalam sistem hukum administrasi Belanda, badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum privat, seperti yayasan, yang bukan merupakan organ pemerintah, tetapi mempunyai kewenangan yang berkaitan dengan hukum publik, hanya ditetapkan sebagai organ pemerintah sepanjang kewenangan publik dilimpahkan kepadanya (Kars J. de Graaf, Albert T. Marseille, 2019).

BUMN sebagai badan usaha milik umum mempunyai fungsi utama untuk menyediakan hajat hidup orang banyak, apabila diperlukan negara wajib memberikan subsidi meskipun dapat diberikan secara cuma-cuma, hal ini sejalan dengan asas negara kesejahteraan (Ibrahim,

1997). BUMN tidak boleh dianggap sebagai sektor yang menghasilkan devisa bagi negara, sehingga BUMN juga merupakan sumber penerimaan negara yang cukup besar dalam bentuk berbagai jenis pajak, dividen, dan hasil privatisasi. Bidang-bidang usaha yang menyangkut kepentingan umum dan hajat hidup orang banyak tidak dapat dipisahkan dari bentuk-bentuk BUMN yang ada. Secara teoritis, BUMN adalah Perum yang mengemban misi kepentingan umum dan hajat hidup orang banyak (Prasetio, 2014).

Berdasarkan Pasal 1 angka (2) UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, menyatakan: “Penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut Penyelenggara adalah setiap lembaga penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik”. Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh korporasi berdasarkan Pasal 9 huruf b PP No. 96 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa: “korporasi yang berbentuk Badan Usaha Milik Negara dan/atau Badan Usaha Milik Daerah dan/atau Satuan Kerja Penyelenggara di Lingkungan’.

Ruang lingkup pelayanan publik meliputi: pelayanan barang publik dan pelayanan publik serta pelayanan administratif yang diatur dengan peraturan perundang-undangan. Terdapat beberapa aspek penyelenggara pelayanan publik yang dilaksanakan oleh BUMN Persero dan BUMN Perum dalam penjelasan Pasal 5 UU No. 25 Tahun 2009 yang pada pokoknya menyebutkan bahwa:

- 1) Kapal penumpang yang dikelola PT PELNI (Persero) untuk meluncurkan layanan angkutan antarpulau yang pengadaannya menggunakan dana pendapatan dan belanja negara pada Kementerian Perhubungan;
- 2) Ketenagalistrikan yang dikelola oleh PT PLN (Persero);
- 3) Kebijakan penugasan kepada PT.Pertamina (Persero) untuk mendistribusikan bahan bakar minyak jenis premium dengan harga yang sama untuk eceran di seluruh wilayah Indonesia;
- 4) Kebijakan Penjaminan Harga Jual Gabah di Tingkat Petani Melalui Penetapan Harga Beli Gabah yang Dibeli oleh Perum Badan Usaha Logistik ;
- 5) Pelayanan publik yang dihasilkan oleh BUMN/BUMD yang mendapat pendelegasian tugas menyelenggarakan pelayanan umum (PSO) seperti: pelayanan angkutan udara/laut/darat yang dilaksanakan oleh PT Garuda Indonesia (Persero), PT Merpati Airlines (Persero), PT Pelni (Persero), PT KAI (Persero), dan PT Damri (Persero), serta pelayanan penyediaan air bersih yang dilaksanakan oleh perusahaan daerah air minum.

Penyelenggaraan pelayanan publik oleh BUMN/BUMD, badan usaha swasta menimbulkan tindakan administratif nonpemerintah yang diperlukan bagi penyelenggaraan pelayanan publik oleh negara yang dilaksanakan berdasarkan kesepakatan dengan penerima pelayanan. Dalam penjelasan Pasal 6 ayat (2) huruf b PP No. 96 Tahun 2012 dijelaskan bahwa, tindakan administratif oleh badan usaha nonpemerintah dalam ketentuan ini merupakan pelayanan administratif yang diselenggarakan oleh badan hukum lain. Badan hukum lain merupakan badan usaha swasta baik yang berbentuk korporasi maupun yayasan yang menyelenggarakan pelayanan publik dalam rangka penyelenggaraan tugas negara, berdasarkan izin yang diberikan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah yang wajib dipatuhi atau dilaksanakan oleh badan usaha swasta tersebut dalam memberikan pelayanan. Badan usaha adalah badan usaha yang dibentuk berdasarkan undang-undang dan didirikan guna melaksanakan kegiatan usahanya, fungsi pelayanan publik, maka badan usaha yang dimaksud adalah badan publik (Indah Cahyani & Tatiek Sri Djadmiati, 2019).

### **Perbuatan Hukum BUMN**

Perbuatan BUMN tersebut berpotensi melakukan perbuatan melawan hukum, karena sejatinya dalam aspek gugatan yang disengketakan melalui PTUN hanya ada 2 (dua) jenis, yaitu: Perbuatan Melawan Hukum dan KTUN. Dengan demikian, dalam unsur perbuatan hukum pemerintah yang dikemukakan Muchsan, yaitu:

- a. Tindakan atau perbuatan hukum tersebut dilakukan oleh suatu organ atau badan pemerintahan dalam kedudukannya sebagai penguasa atau sebagai alat kelengkapan pemerintahan dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri;
- b. Tindakan atau perbuatan hukum tersebut dilakukan dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan;
- c. Perbuatan hukum atau tindakan yang dimaksudkan sebagai anjuran untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi negara;
- d. Perbuatan hukum atau perbuatan yang dimaksud dilakukan dalam rangka menjaga kepentingan negara dan masyarakat.

Berdasarkan konsep Belanda dalam Algemene pemberi Administrasi Rechtspraak mengemukakan bahwa: *“de rechtshandelingen door de overheid in haar fungsi manajemen, dapat kata-kata onderscheiden in privaatrechtelijke en publiek-rechtelijke* Atau yang dimaksud dengan “suatu perbuatan atau tindakan hukum pemerintah, yaitu tindakan yang

dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintahannya dan dapat dibedakan menjadi perbuatan hukum publik dan perbuatan hukum privat” (Djatmiati, 2004).

Perbuatan hukum BUMN dapat digolongkan dengan 2 (dua) jenis, yang meliputi sebagai berikut:

1. Perbuatan hukum publik BUMN, sebagai penyelenggara negara sebagaimana dimaksud dalam UU No. 30 Tahun 2014, sehingga BUMN yang diberi kewenangan hukum publik berpotensi menimbulkan akibat hukum yang bersifat publik. Misalnya menerbitkan peraturan, mengambil keputusan atau menyusun rencana yang mempunyai akibat hukum (Al'anam, 2023). Contoh tindakan hukum publik yang dilakukan oleh BUMN adalah kebijakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan (CSR) PT.Pertamina ( Persero ) yang berdasarkan Peraturan Menteri BUMN Per 1/MBU/03/2023 yang dilaksanakan oleh PT.Pertamina (Persero) terkait bidang pendidikan, lingkungan hidup, dan perekonomian secara menyeluruh dengan tujuan untuk meningkatkan kemandirian masyarakat. TJSL PT.Pertamina (Persero) bidang pendidikan melaksanakan program : (1) Sobat istimewa Pertamina; (2) Sobat Beasiswa Bumi. Di bidang lingkungan hidup, Pertamina melaksanakan: (1) Desa Energi Berdikari; (2) Petrokimia Gresik: a. Hutan Pertamina; dan b. Konservasi Fauna. (3) Sampah kita; (4) Sekolah Energi Berdikari. Di bidang ekonomi, PT.Pertamina (Persero) melaksanakan: (1) Desa Wisata; (2) Kopi Nusantara milik PT.Pertamina (Persero) dan (3) Program Wirausaha Enduro. Masih banyak lagi yang dilaksanakan oleh BUMN lain dalam rangka pelaksanaan perbuatan hukum publik, misalnya Perum BULOG yang menjadi pelaksana kebijakan harga pokok pembelian gabah, stabilitas harga pokok khusus, penyaluran beras bantuan sosial (bansos), dan pengelolaan stok pangan.
2. Perbuatan hukum perdata BUMN, merupakan perbuatan hukum administrasi yang bersifat rangkap, sedangkan perbuatan hukum perdata yang dilakukan oleh BUMN berkaitan dengan kebijakan bisnis. Tidak dapat dipungkiri bahwa BUMN bertujuan untuk menjalankan kepentingan bisnis yang pembinaan dan pengawasannya dilakukan oleh Pemerintah. Misalnya BUMN melaksanakan kerja sama berdasarkan perjanjian yang merupakan salah satu bentuk pelaksanaan tugasnya sebagai penyelenggara negara yaitu Perjanjian Kerjasama antara PT KAI (Persero) dengan PT Jasa Raharja (Persero). Raharja (Persero), hal ini merupakan tanggung jawab PT KAI ( Persero ) terhadap penumpang yang mengalami kerugian yang diatur dalam Pasal 168 PP No. 72 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Kereta Api.

### **Ciri-Ciri BUMN Sebagai Objek Sengketa Administrasi**

BUMN sebagai badan hukum publik yang merupakan Berdasarkan beberapa analisis atas pertimbangan hukum sebagaimana tersebut di atas dalam Putusan MK No. 48/PUU-XI/2013, dan Putusan PTUN Bandung Nomor 74/G/2014/PTUN-BDG, dapat disimpulkan bahwa BUMN sebagai badan hukum publik, yaitu:

1. BUMN yang menjalankan fungsi pelayanan publik dan diberi kewenangan berdasarkan undang-undang untuk menyelenggarakan kepentingan umum;
2. Kepanjangan tangan pemerintahan tidak hanya terbatas pada BHMN/BUMN/BUMD saja, tetapi juga badan hukum swasta (*private bodies*) yang melaksanakan tujuan UUD NRI 1945;
3. BUMN sebagai Badan atau Pejabat Penyelenggara Negara wajib dikaitkan dengan urusan pemerintahan yang melekat pada BUMN tersebut;
4. Keuangan BUMN adalah keuangan negara sepanjang dikelola untuk kepentingan umum, bukan untuk kepentingan bisnis semata;
5. BUMN sebagai aparatur ekonomi negara, karena segala aspek kegiatannya berkaitan dengan stabilitas perekonomian negara; dan
6. Kerugian akibat perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pengurus BUMN termasuk dalam tindak pidana korupsi, sehingga tindak pidana korupsi di BUMN merupakan salah satu bentuk kerugian bagi perekonomian negara.

Kemudian ciri-ciri BUMN sebagai badan hukum privat dapat dilihat berdasarkan keputusan-keputusan yang antara lain:

- a. Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/YUD/20/VIII/2006 Tahun 2006 tentang Piutang BUMN, menjelaskan bahwa:
  - 1) Pasal 1 angka 1 UU No. 19 Tahun 2003 berbunyi: “Badan Usaha Milik Negara yang selanjutnya disebut BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”. Pasal 4 ayat (1) undang-undang yang sama menyebutkan bahwa “ Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”. Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) disebutkan bahwa “Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk digunakan sebagai penyertaan modal negara pada BUMN sehingga selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi berdasarkan sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, tetapi pembinaan dan pengelolaannya berdasarkan asas korporasi yang sehat”;

- 2) Bahwa dalam pasal-pasal tersebut di atas, yang merupakan undang-undang khusus mengenai BUMN, secara tegas disebutkan bahwa modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan selanjutnya pembinaan serta pengelolaannya tidak didasarkan atas sistem anggaran pendapatan dan belanja negara, tetapi didasarkan atas asas korporasi yang sehat...
- b. Putusan PTUN Surabaya Nomor 29/G/2020/PTUN.SBY, para pihak adalah Pekerja Penggugat terhadap PT DOK dan Perkapalan Surabaya (Persero). Dengan objek sengketa adalah Keputusan Direksi PT DOK dan Perkapalan Surabaya (Persero) Nomor 294/KPTS/DS/I/2019 tentang Pemutusan Hubungan Kerja dalam Rangka Program Pensiun Dini tanggal 30 September 2019. Penggugat dalam pokok gugatan mendalilkan bahwa Tergugat dalam gugatan PTUN telah menerbitkan Keputusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 7 jo Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014 berdasarkan ketentuan tata usaha Negara lainnya, Tergugat dalam perkara a quo adalah PT DOK dan Perkapalan Surabaya (Persero). dalam pertimbangan hukumnya, Hakim PTUN Surabaya mendalilkan;
- 1) Pasal 1 angka 3 UU No. 30 Tahun 2014 yang memuat frasa “penyelenggara negara lainnya”, kewajiban untuk melaksanakan pelayanan dalam pemerintahan tetap melekat pada penyelenggara negara;
  - 2) Menimbang, bahwa lebih lanjut berdasarkan ketentuan tersebut, akan dipertimbangkan apakah PT DOK dan Perkapalan Surabaya (Persero) merupakan badan eksekutif, yudikatif, legislatif, atau penyelenggara negara lain di luar itu, yang mempunyai fungsi pengaturan, pelayanan, pengembangan, pemberdayaan, dan perlindungan warga negara khususnya;
  - 3) Mengingat hal tersebut, selain itu pernyataan misi perusahaan juga menyatakan:
    - a) Melaksanakan kegiatan bisnis secara profesional dan kompetitif untuk memenuhi kepuasan pelanggan;
    - b) Meningkatkan kemampuan Sumber Daya Manusia dalam penguasaan teknologi dan rekayasa secara berkelanjutan;
    - c) Meningkatkan sinergi dengan perusahaan galangan kapal, pelayaran dan industri lainnya untuk mewujudkan kemandirian industri pelayaran nasional.
  - 4) Menimbang, bahwa dari visi dan misi perusahaan tersebut jelaslah bahwa PT DOK dan Perkapalan Surabaya (Persero) adalah suatu perusahaan yang bertujuan untuk mencapai laba/profit oriented dengan melayani pelanggan, bukan kepada setiap

- warga negara atau masyarakat pada umumnya;
- 5) Mengingat salah satu fungsi pemerintahan sebagaimana diuraikan di atas adalah melayani seluruh warga masyarakat dan bukan mencari keuntungan/ nirlaba ;
  - 6) Menimbang, bahwa dengan demikian Terdakwa tidak dapat dikatakan mempunyai fungsi pelayanan publik sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang administrasi negara tersebut di atas;
  - 7) Menimbang, bahwa meskipun dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 30 Tahun 2014 terdapat frasa “penyelenggara negara lainnya”, namun kewajiban menyelenggarakan pelayanan dalam pemerintahan tetap melekat pada penyelenggara negara.

Putusan-putusan di atas menunjukkan beberapa kriteria BUMN hukum privat yang tidak dapat diselesaikan melalui PTUN, dengan kriteria sebagai berikut:

1. BUMN hanya fokus melayani kepentingan orang/badan hukum yang berorientasi mencari keuntungan semata;
2. BUMN hanya fokus pada pengelolaan kebijakan ekonomi;
3. BUMN tidak mempunyai kewenangan untuk bertindak seperti BUMN yang telah memperoleh izin usaha dari pemerintah ;
4. Akibat BUMN hanya berkedudukan sebagai badan hukum perdata biasa, maka seluruh rentang kegiatannya hanya bertumpu pada ketentuan hukum korporasi.

Contoh lain adalah PT Bank Rakyat Indonesia/PT BRI (Persero) yang dalam visinya menyatakan “Menjadi bank umum terkemuka yang senantiasa mengutamakan kepuasan nasabah”, artinya seluruh kegiatan perbankan milik negara tidak ada kaitannya dengan tata kelola.

### **Kontroversi RUU BUMN**

RUU BUMN merupakan salah satu isu yang sering diperdebatkan di Indonesia, karena berkaitan dengan peran BUMN dalam perekonomian negara. Beberapa masalah terkait dengan RUU BUMN yang sering menjadi sorotan antara lain:

1. Perubahan peran BUMN: Salah satu hal yang sering diperdebatkan adalah perubahan peran BUMN dari sekadar sebagai agen pembangunan ekonomi negara menjadi entitas yang lebih mengedepankan keuntungan. Ini menimbulkan kekhawatiran bahwa BUMN akan terjebak dalam orientasi profit tanpa mempertimbangkan kepentingan publik.
2. Penyalahgunaan kekuasaan dan korupsi: Dalam beberapa kasus, BUMN menjadi sasaran praktik korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan. Hal ini terkait dengan pengelolaan yang tidak efisien dan penunjukan pejabat yang tidak profesional, yang berisiko merugikan

negara.

3. Privatisasi dan penyempitan peran negara: Ada kekhawatiran bahwa RUU BUMN dapat mempercepat proses privatisasi dan mengurangi peran negara dalam mengelola sektor-sektor strategis. Beberapa pihak menganggap bahwa hal ini akan mengurangi kontrol negara atas sektor-sektor yang vital bagi perekonomian.

Maka, pemerintah seharusnya tidak mengeluarkan makna keuangan negara dalam BUMN sebagai aset negara.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

BUMN merupakan bagian dari instansi pemerintah yang melaksanakan tugas pemerintahan pada instansi di luar pemerintahan yang melaksanakan tugas penyelenggaraan kehidupan sosial sekunder yang juga merupakan tugas pemerintahan umum dan dilaksanakan oleh badan hukum perdata yang berbentuk BUMN, sehingga modalnya seluruhnya atau sebagian dimiliki oleh instansi pemerintah. Penyelenggara negara berkewajiban memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat sebagaimana diamanatkan UUD NRI 1945. BUMN sebagai pelaksana pelayanan publik menganut asas: keterbukaan, akuntabilitas, kondisionalitas, partisipatif, persamaan hak, dan keseimbangan hak dan kewajiban. Oleh karena itu, BUMN atau sebutan lain merupakan bentuk perpanjangan tangan pemerintah dalam mencapai tujuan bernegara dalam Putusan PTUN nomor 74/G/2014/PTUN-BDG. Kewenangan PTUN dalam memeriksa objek sengketa tata usaha negara terkait dengan surat keputusan yang memenuhi unsur KTUN dan BUMN bertindak sebagai hukum publik, maka menjadi ranah absolut dalam penyelesaian sengketa TUN oleh lembaga negara BUMN.

## **DAFTAR REFERENSI**

- Ade Irawan Taufik. (2020). Keputusan Direksi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Sebagai Keputusan Tata Usaha Negara. *Jurnal Rechtsvinding*, 9(3), 337.
- Agus Sekarmadji, & Sri Winarsih. (2005). *Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Surat Hijau di Kota Surabaya*.
- Al'anam, M. (2023). *99 Tanya Jawab Hukum*. Ruang Karya.
- Bagus Oktavian Abrianto, et al. (2020). Perkembangan Gugatan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah Pasca-Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. *Negara Hukum*, 11(1), 50.
- de Graaf, K. J., Marseille, A. T., & Tjeenk Willink, H. D. (2019). *Transparency and Access to Government Information in the Netherlands*. Palgrave MacMillan.

- De Vries, C. W. (1939). *Vragen Op Het Gebied Van Het Administratief Recht*. H. D. Tjeenk Willink.
- Djatmiati, T. S. (2004). *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia (Disertasi, Doktor, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya)*.
- HR, R. (2011). *Hukum Administrasi Negara*. Rajawali.
- I Gede Pantja Astawa, & Suprin Na'a. (2012). *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*. Refika Aditama.
- Ibrahim, R. (1997). *Prospek BUMN dan Kepentingan Umum*. Citra Aditya Bakti.
- Indah Cahyani, & Tatiek Sri Djadmiati. (2019). Demarcation BUMN: Between Private Laws and Public Laws. *Yuridika*, 35(2), 311.
- Indroharto. (2000). *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I*. Pustaka Sinar Harapan.
- Jimly Asshiddiqie. (2022). *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sinar Grafika.
- Lotulung, P. E. (2013). *Lintas Sejarah dan Gerak Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN)*. Salemba Humanika.
- Muchsan. (1997). *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Liberty.
- Muklis Al'anam, & Lanny Ramli. (2024). The Expansion of the Absolute Competence of Administrative Courts: A Comparative Legal Study with the French Conseil d'État. *Nagara Law Journal*, 1(2), 36.
- Muklis Al'anam. (2024a). Pemaknaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Sebagai Penyelenggara Negara Dalam Sengketa Administrasi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan [Fakultas Hukum Universitas Airlangga].  
[https://www.all.fh.unair.ac.id/index.php?p=show\\_detail&id=24022&keywords=](https://www.all.fh.unair.ac.id/index.php?p=show_detail&id=24022&keywords=)
- Muklis Al'anam. (2024b). Perbandingan Sistem Peradilan Administrasi Indonesia dan Jerman. *Proceeding of Airlangga Faculty of Law Colloquium*, 1, 400.
- Philipus M. Hadjon. (1987). *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Bina Ilmu.
- Prajudi Atmosudirjo. (1994). *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia.
- Prasetyo. (2014). *Dilema BUMN Benturan Penerapan Business Judgment Rule (BJR) dalam Keputusan Direksi BUMN*. Rayyana Komunikasindo.
- Refly Harun. (2019). *BUMN Dalam Sudut Pandang Tata Negara*. Balai Pustaka.
- Sjahran Basah. (1985). *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Alumni.

Sri Soemantri. (2014). *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*. Remaja Rosdakarya.

Stephen G. Breyer. (2022). *Administrative Law and Regulatory Policy*. Aspen Publishing.

Tatiek Sri Djatmiati, et al. (2020). *Hukum Administrasi Sebuah Bunga Rampai*. Laksbang Pressindo.

Utrecht. (1986). *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Surabaya Pustaka Tinta Mas.