

TESIS

STATUS HUKUM KEKAYAAN NEGARA DALAM BADAN USAHA MILIK NEGARA

Disusun dan diajukan oleh:

MUHAMMAD TEGUH PANGESTU

B022181062



PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

HALAMAN JUDUL

STATUS HUKUM KEKAYAAN NEGARA DALAM BADAN USAHA MILIK NEGARA

LEGAL STATUS OF STATE PROPERTY IN STATE-OWNED ENTERPRISES

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister Pada Program Studi
Magister Kenotariatan

Disusun dan diajukan oleh:

MUHAMMAD TEGUH PANGESTU

B022181062

PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

TESIS

STATUS HUKUM KEKAYAAN NEGARA DALAM BADAN USAHA MILIK NEGARA

Disusun dan diajukan oleh :
MUHAMMAD TEGUH PANGESTU
NIM : B 022181062

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal 29 September 2021
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

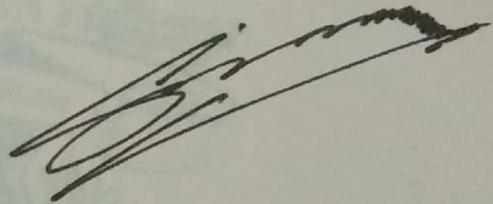
Menyetujui :

Pembimbing Utama,



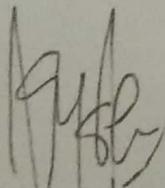
Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum.
NIP. 19640910 198903 1 004

Pembimbing Pendamping,



Dr. Winner Sitorus, S.H., M.H., LL.M.
NIP. 19660326 199103 1 002

Ketua Program Studi,



Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.
NIP. 19641123 199002 2 001

Dekan Fakultas Hukum,



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.
NIP. 19671231 199103 2 002

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhammad Teguh Pangestu

NIM : B022181062

Progran Studi: Magister Kenotariatan

Jenjang : S-2

Menyatakan dengan ini bahwa tesis dengan judul **STATUS HUKUM KEKAYAAN NEGARA DALAM BADAN USAHA MILIK NEGARA** adalah karya penulis sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari tesis karya penulis ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang penulis pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar,

Yang menyatakan,



Muhammad Teguh Pangestu

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah rabbil'alamiin....

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah Subhanahu Wa Ta'ala penguasa alam semesta atas segala rahmat dan nikmat Islamnya penulis dapat mengajukan usulan judul tesis ini. Tidak lupa shalawat dan salam penulis haturkan kepada junjungan dan pedoman kita (*role model*) Baginda Nabi Muhammad Shalallahu 'Alaihi Wassalam yang menjadi penunjuk arah bagi akal pikir manusia terhadap Agama Allah Subhanahu Wa Ta'ala yang sempurna bagi umat Muslim. Adapun judul penelitian tesis ini adalah **STATUS HUKUM KEKAYAAN NEGARA DALAM BADAN USAHA MILIK NEGARA.**

Dalam penelitian tesis ini, penulis masih menyadari terdapat kekurangan ataupun kelemahan. Oleh karena itu, penulis mohon arahan dan masukan yang membangun dari para dosen pembimbing agar tesis ini dapat diselesaikan dan dapat memberikan tambahan ilmu pengetahuan bagi penulis selanjutnya.

Pada kesempatan ini penulis memberikan penghargaan dan ucapan terima kasih kepada para dosen pembimbing penulis yang terhormat dan terpelajar Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum dan Dr. Winner Sitorus, S.H., M.H., LL.M. yang telah membimbing penulis, sehingga berkat bimbingan tersebut, penulis memperoleh hasil yang maksimal dalam menyempurnakan tesis ini. Tidak lupa pula penulis ucapkan terima kasih kepada harta penulis yang paling berharga, almarhum Muhamad Asyhari, S.H., C.N. dan Sabariatun yang telah mendidik,

membimbing, dan memotivasi penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.

Tidak lupa pula penulis menyampaikan terima kasih kepada yang terhormat dan terpelajar:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu. M.A. selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta seluruh jajarannya.
2. Prof. Dr. Farida Patittingi. SH. M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan dosen penguji beserta seluruh jajarannya.
3. Dr. Sri Susyanti Nur. SH., M.H. selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Prof. Dr. Anwar Borahima. SH. M.H., dan Dr. Oky Deviany, S.H., M.H. selaku dosen penulis yang terhormat dan sangat terpelajar dan penguji dalam tesis penulis yang telah memberikan saran demi kesempurnaan tesis ini.
5. Seluruh dosen di lingkungan Fakultas Hukum, khususnya pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Hasanuddin, yang telah membimbing dan memberikan ilmu pengetahuan kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan studi.
6. Seluruh saudara penulis, Muhammad Bima Sena, S.H., Muhammad Indra Betara, S.H., Muhammad Pandu Kamandanu, Muhammad Saddam Husein, dan Muhammad Fauzan Hamizan yang senantiasa mendukung penulis dalam penulisan tesis ini.
7. Seluruh sahabat-sahabat penulis pada program Magister Kenotariatan Universitas Hasanuddin, khususnya angkatan 2018 (SCR18AE), yang tidak

dapat penulis sebutkan satu per satu di sini yang telah memberikan semangat, dorongan dan motivasi kepada penulis dalam penyelesaian studi Kenotariatan Universitas Hasanuddin.

Penulis hanya bisa mendo'akan agar kedua orang tua, para dosen pembimbing, para dosen penguji, para dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, para saudara, dan para sahabat penulis agar diberikan rezeki, seluruh dosa dihapus, dan diberikan pahala yang berlipat ganda oleh Allah Subhanahu Wa Ta'ala.

Penulis mengakui bahwa penulisan tesis ini masih terdapat banyak kekurangan dan jauh dari kata "sempurna". Oleh karena itu, saran dan kritikan yang membangun sangat diharapkan demi mendekati kata "sempurna". Kiranya tesis ini menjadi sesuatu yang dapat dimanfaatkan bagi seluruh pihak yang telah berperan di dalamnya dan pihak lain yang membutuhkan. Akhir kata, tidak ada kata yang penulis patut ucapkan selain do'a semoga Allah Subhanahu Wa Ta'ala senantiasa melimpahkan ridha dan berkah atas amalan kita.

Wassalamu 'Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, 15 Maret 2021

Penulis

MUHAMMAD

TEGUH

PANGESTU

ABSTRAK

Muhammad Teguh Pangestu, Status Hukum Kekayaan Negara Dalam Badan Usaha Milik Negara (dibimbing oleh Aminuddin Ilmar dan Winner Sitorus).

Penelitian dilatarbelakangi oleh adanya tumpang tindih pengaturan kekayaan negara dalam BUMN dalam beberapa undang-undang, Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK RI) dan Fatwa Mahkamah Agung Republik Indonesia (MA RI). Tujuan penelitian ini adalah menguji apakah pengaturan kekayaan negara dalam BUMN telah memberikan kepastian hukum dan apakah kerugian BUMN dapat dinilai sebagai kerugian negara.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian doktrinal, yaitu penelitian hukum yang menggunakan sumber data sekunder atau data yang diperoleh melalui bahan-bahan kepustakaan, sehingga penelitian ini akan mengkonsepsikan hukum sebagai norma yang meliputi hukum positif. Pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparatif approach*). Bahan hukum yang diperoleh dianalisis secara kualitatif untuk menghasilkan preskripsi terhadap permasalahan penelitian.

Hasil penelitian ini adalah *pertama*, sehubungan UU Keuangan Negara, UU Tipikor, Putusan MK RI Nomor 103/PUU-X/2012, Putusan MK RI Nomor 48/PUU-XI/2013, dan Putusan MK RI Nomor 62/PUU-XI/2013 memosisikan kekayaan negara yang disetor ke kas BUMN tetap sebagai kekayaan negara bertumpang tindih dengan UU BUMN, Putusan MK RI Nomor 77/PUU-IX/2011, Fatwa MA RI Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006, Fatwa MA RI Nomor 038/KMA/2009, dan Surat Edaran Ketua MA RI Nomor 07 Tahun 2012 tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar MA RI Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, maka pengaturan kekayaan negara dalam BUMN tidak memberikan kepastian hukum. *Kedua*, sehubungan BUMN merupakan badan usaha yang berbadan hukum, maka kekayaan negara yang telah disetor oleh Negara Republik Indonesia (*di-inbrens*) ke kas BUMN telah menjadi milik BUMN, bukan lagi milik negara. Sebagai pemegang saham mayoritas BUMN, kedudukan Negara Republik Indonesia berubah menjadi badan hukum privat, bukan lagi sebagai badan hukum publik. Oleh karena itu, kerugian yang diderita oleh BUMN merupakan kerugian BUMN itu sendiri, bukan kerugian negara.

Kata Kunci: Kekayaan Negara, Badan Usaha Milik Negara, Kerugian Negara.

ABSTRAK

Muhammad Teguh Pangestu, Legal Status of State Property in State-Owned Enterprises (guided by Aminuddin Ilmar and Winner Sitorus).

The research was motivated by the overlap of state wealth arrangements in state-owned enterprises in several laws, the Decision of the Constitutional Court of the Republic of Indonesia (MK RI) and the Fatwa of the Supreme Court of the Republic of Indonesia (MA RI). The purpose of this study is to test whether the regulation of state wealth in SOEs has provided legal certainty and whether the losses of SOEs can be assessed as state losses.

The type of research used in this study is normative law research or doctrinal research, i.e. legal research that uses secondary data sources or data obtained through literature materials, so this research will conceptualize the law as a norm that includes positive laws. The approach used is the method of approach of legislation (*statute approach*), conceptual approach (*conceptual approach*), and comparison approach (*comparative approach*). The legal materials obtained are analyzed qualitatively to produce a prescription for research problems.

The results of this study are *first*, in connection with the State Financial Law, Tipikor Law, The Decision of the Republic of Indonesia No. 103/PUU-X/2012, The Decision of the Republic of Indonesia No. 48/PUU-XI/2013, and the Decision of the Republic of Indonesia No. 62/PUU-XI/2013 position the state assets deposited into state-owned enterprises' coffers remain as state assets overlap with the SOE Law, The Decision of the Court of The Republic of Indonesia No. 77/PUU-IX/2011, Fatwa MA RI Number WKMA/Yud/20/VIII/2006, Fatwa MA RI No. 038/KMA/2009, and Circular Letter of the Chairman of the Supreme Court no. 07 of 2012 concerning the Formulation of The Law of the Plenary Meeting of the Chamber of Ma RI as a Guideline for the Implementation of Duties for the Court, the regulation of state wealth in so-called state-owned enterprises does not provide legal certainty. *Second*, in connection with SOEs are incorporated business entities, the state assets that have been paid by the State of the Republic of Indonesia (*inbrenng*) to the state-owned enterprises have become the property of state-owned enterprises, not state-owned. As the majority shareholder of SOEs, the position of the State of the Republic of Indonesia is changed to a private legal entity, not as a public legal entity. Therefore, the losses suffered by SOEs are the losses of SOEs themselves, not state losses.

Keywords: State Wealth, State-Owned Enterprises, State Losses.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	ii
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian.....	6
D. Manfaat Penelitian.....	6
E. Orisinalitas Penelitian.....	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	12
A. Tinjauan Umum Keuangan Negara.....	12
B. Tinjauan Umum Kerugian Keuangan Negara...	28
C. Tinjauan Umum Badan Usaha Milik Negara.....	43
D. Status Kepemilikan Badan Usaha Milik Negara Di Beberapa Negara.....	93
E. Landasan Teori.....	104
F. Kerangka Pikir.....	117
BAB III METODE PENELITIAN.....	118
A. Tipe Penelitian.....	118
B. Pendekatan Masalah.....	118
C. Bahan Hukum.....	119
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	120
E. Analisa Bahan Hukum.....	121

BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	122
	A. Kepastian Hukum Pengaturan Kekayaan Negara Dalam Badan Usaha Milik Negara	122
	B. Kerugian Badan Usaha Milik Negara Sebagai Kerugian Negara.....	136
BAB V	PENUTUP.....	153
	A. Kesimpulan... ..	153
	B. Saran... ..	153
	DAFTAR PUSTAKA... ..	155

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi. Sebagai salah satu pelaku kegiatan ekonomi, BUMN memiliki peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Kehadiran BUMN merupakan bukti nyata pemerintah mewujudkan cita-cita bangsa yang tercantum dalam alinea ke 4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), yaitu memajukan kesejahteraan umum.

Kehadiran BUMN memiliki peran yang vital karena sebagai pelopor dan/atau perintis dalam sektor-sektor usaha yang belum diminati usaha swasta. Badan Usaha Milik Negara menjadi instrumen pemerintah dalam membuka sektor-sektor yang dinilai penting dan relevan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di satu sisi, namun memerlukan sumber daya yang mungkin tidak dapat disediakan swasta.¹

¹ Prasetio, *Dilema BUMN Benturan Penerapan Business Judgment Rule (BJR) Dalam Keputusan Bisnis Direksi BUMN*, P.T. Rayyana Komunikasindo, Jakarta Timur, 2014, h. 41-42.

Di samping itu, BUMN juga merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, dividen, dan hasil privatisasi.²

Sebagai pelaku bisnis, baik Perusahaan Perseroan (Persero) maupun Perusahaan Umum (Perum)³ tujuan pendiriannya mengejar keuntungan. Dalam mengejar keuntungan tersebut, berpotensi mengalami kerugian. Kerugian ini acap kali dinilai sebagai kerugian keuangan negara, sehingga dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi. Hal ini terjadi karena adanya tumpang tindih pengaturan tentang keuangan negara dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Tumpang tindih pengaturan tentang keuangan sebagaimana dimaksud di atas, dapat diketahui dalam Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU Keuangan Negara), Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, dan Pasal 10 ayat (1), serta Pasal 10 ayat (3) huruf b, Pasal 11 huruf a Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disebut UU BPK), dan Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan

² *Ibid*, h. 42.

³ Berdasarkan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) terdiri dari 2 (dua) bentuk yakni, Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum). Sedangkan, berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Badan Usaha Milik Negara, terdapat 3 (tiga) bentuk BUMN yaitu, Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum), dan Perusahaan Perseroan (Persero).

Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU Tipikor) bertumpang tindih dengan Pasal 1 angka 1 UU BUMN dan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN.

Selain di atas, tumpang tindih terjadi juga pada Pasal 19 dan Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah (selanjutnya disebut PP Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah). Berdasarkan Pasal 19 PP Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah, secara tegas mengatur bahwa “Penghapusan secara bersyarat dan secara mutlak atas piutang *Perusahaan Negara/Daerah* dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Kemudian, berdasarkan Pasal 20 PP Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah, secara tegas mengatur bahwa “Tata cara dan penghapusan secara bersyarat dan mutlak atas piutang *Perusahaan Negara/Daerah* yang pengurusan piutang diserahkan kepada PUPN, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Keuangan”.

Tampaknya pemerintah menyadari Pasal 19 dan 20 PP Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah di atas tersebut keliru ketika menghadapi kredit bermasalah (*non-performing loan/NPL*) P.T. Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk, P.T. Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk, dan P.T. Bank Mandiri (Persero) Tbk.⁴

Pemerintah merencanakan penghapusan Pasal 19 dan 20 PP Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah di atas. Pada waktu itu,

⁴ Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara Edisi Pertama*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, h. 30.

Menteri Keuangan Republik Indonesia, Sri Mulyani menyatakan bahwa “Selanjutnya, pengurusan piutang Perusahaan Negara/Daerah dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan UU BUMN”.⁵

Tumpang tindih juga terjadi pada lembaga peradilan, yaitu putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK RI) dan Mahkamah Agung Republik Indonesia (MA RI) seperti Putusan MK RI Nomor 77/PUU-IX/2011, Putusan MK RI Nomor 103/PUU-X/2012, Putusan MK RI 48/PUU-XI/2013, Putusan MK RI Nomor 62/PUU-XI/2013, dan Fatwa MA RI Nomor WKMA /Yud/20/VIII/2006, Fatwa MA RI Nomor 038/KMA/2009, dan Surat Edaran Ketua MA RI Nomor 07 Tahun 2012 tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.

Sehubungan dengan adanya tumpang tindih beberapa peraturan perundang-undangan di atas, para pengurus BUMN, terutama direksi BUMN mengalami dilematis pada saat mengambil keputusan, khususnya keputusan bisnis. Sebab jika BUMN menderita kerugian Rp. 1 saja, maka direksi BUMN didakwa dengan Pasal 2 ayat (1) dan/atau 3 UU Tipikor, sehingga direksi BUMN dituduh merugikan negara.

Selain itu, hal di atas menimbulkan ketidakpastian hukum bagi direksi BUMN untuk mengambil keputusan bisnis. Hal ini mengakibatkan direksi “*dihantui*” rasa takut yang “*berlebihan*” ketika hendak mengambil

⁵ *Ibid.*

keputusan bisnis. Sebab direksi akan dituntut secara pribadi apabila BUMN menderita kerugian akibat keputusan bisnisnya ternyata keliru atau salah. Oleh karena itu, dalam menjalankan kepengurusan BUMN, direksi lebih memilih untuk *play safe*.

Padahal, berdasarkan hukum perusahaan dan badan hukum, BUMN sebagai badan hukum memiliki kekayaan pribadi yang terpisah dari kekayaan pendiri atau pemegang sahamnya dan pengurus lainnya. Hal ini merupakan kemandirian BUMN sebagai badan hukum (*separate legal entity*) dan karakteristik dari sebuah badan hukum.

Negara sebagai pemegang saham BUMN, khususnya Persero hanya berkewajiban untuk menyetorkan modal. Begitu modal tersebut disetor ke kas BUMN, maka implikasi yuridisnya adalah pada detik itu juga modal tersebut menjadi harta kekayaan pribadi BUMN, bukan lagi kekayaan pribadi pemegang saham. Kepemilikan negara dalam BUMN hanya berbentuk saham atas *inbreng* tersebut.

Dari latar belakang di atas yang menjadi isu hukum dalam penelitian ini adalah tumpang tindih pengaturan tentang keuangan negara dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

B. Rumusan Masalah

1. Apakah pengaturan kekayaan negara dalam Badan Usaha Milik Negara telah memberikan kepastian hukum?

2. Apakah kerugian Badan Usaha Milik Negara dapat dinilai sebagai kerugian negara?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Menguji apakah pengaturan kekayaan negara dalam Badan Usaha Milik Negara telah memberikan kepastian hukum
2. Menguji apakah kerugian BUMN dapat dinilai sebagai kerugian negara.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoretis

Penelitian ini diharapkan berguna untuk mengaktualisasikan ilmu pengetahuan yang penulis peroleh selama ini di bangku perkuliahan dalam rangka memperkaya khazanah ilmu pengetahuan hukum bisnis.

2. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan sebagai bekal bagi penulis jika nantinya berkecimpung langsung dalam masyarakat pasca keluar dari kampus, sehingga penulis memiliki dasar-dasar yang kokoh mengenai status hukum kekayaan negara dalam BUMN.

E. Orisinalitas Penelitian

Dari hasil pra penelitian penulis, ditemukan beberapa penelitian yang sama dan mirip dengan penelitian ini. Namun, mengacu pada beberapa penelitian sebelumnya, penulis berkeyakinan bahwa penelitian yang penulis lakukan ini berbeda dengan penelitian sebelumnya mengenai status hukum kekayaan negara dalam BUMN. Perbedaan tersebut terletak pada permasalahan yang diteliti.

Adapun penelitian yang sama dan mirip yang dimaksud di atas, sebagai berikut:

1. Tesis Dolly Setiawan Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia yang berjudul "*Kedudukan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Pada Persero Korelasinya Dengan Keuangan Negara Pada Tindak Pidana Korupsi*". Perbedaan dari penelitian ini terdapat pada permasalahan *pertama* yang membahas bagaimana kedudukan kekayaan negara yang dipisahkan pada Persero. Kemudian, permasalahan *kedua* membahas apakah tindakan direksi beriktikad baik yang menyebabkan kerugian keuangan Persero dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi. Kesimpulan tesis ini adalah *pertama* karena Persero adalah badan hukum berbentuk PT dan sepenuhnya tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut UU PT) maka kedudukan kekayaan yang ada pada Persero merupakan kekayaan Persero itu sendiri dan bukan merupakan bagian dari keuangan

negara. *Kedua*, tindakan direksi beriktikad baik yang melawan hukum dan merugikan keuangan Persero merupakan tindakan yang bersifat melawan hukum materiel dalam fungsi yang negatif yang merupakan alasan penghapus sifat melawan hukum/alasan pembenar. Dengan demikian, tidak dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana. Apabila direksi Persero melakukan tindak pidana, maka tindak pidana tersebut merupakan tindak pidana umum, bukan tindak pidana korupsi karena tindak pidana korupsi mensyaratkan adanya kerugian keuangan negara. Sedangkan pada PT, tidak terdapat keuangan negara.

2. Disertasi Hendry Julain Noor Program Studi Pasca Sarjana Universitas Gajah Mada yang berjudul "*Kerugian Keuangan Negara Dalam Badan Usaha Milik Negara Berbentuk Perseroan Terbatas Perspektif Hukum Bisnis Dan Tindak Pidana Korupsi*". Perbedaan dari penelitian ini terdapat pada permasalahan *pertama* yang membahas apakah kerugian yang dialami oleh BUMN Persero selalu termasuk dalam kualifikasi kerugian keuangan negara. Permasalahan *kedua* membahas bagaimana konsep kepemilikan negara pada BUMN. *Ketiga*, permasalahan yang dibahas yaitu bagaimana konsep yang seharusnya dipahami keadaan-keadaan yang seperti apa yang dapat menjadi syarat direksi bertanggung jawab secara pidana. Kesimpulan disertasi ini adalah *pertama*, kerugian yang dialami oleh BUMN Persero tidak selalu termasuk dalam kualifikasi kerugian keuangan negara, kecuali jika secara "nyata" adanya perbuatan melawan hukum

(masuk ke dalam kualifikasi tindak pidana korupsi) yang dilakukan oleh direksi. *Kedua*, konsep kepemilikan negara dalam BUMN seharusnya hanya dimaknai bahwa penguasaan negara secara fisik terhadap BUMN Persero adalah berbentuk saham, dan bukan harta kekayaan BUMN Persero tersebut. *Ketiga*, konsep yang seharusnya dipahami adalah keadaan-keadaan yang dapat menjadi syarat kebijakan atau keputusan bisnis yang dapat membuat direksi harus bertanggung jawab secara pidana, dalam hal ini tindak pidana korupsi adalah: *pertama*, dilakukan tidak sesuai dengan AAUPB, BJR, dan bukan pula dilakukan dalam keadaan darurat. *Kedua*, kebijakan atau keputusan bisnis tersebut mengandung nuansa adanya kecurangan, manipulasi, penyesatan, menyembunyian kenyataan, pelanggaran kepercayaan, akal-akalan, atau pengelakan peraturan. *Ketiga*, tidak dilakukan dalam rangka kepentingan Persero, melainkan ada kepentingan pribadi turut bercampur ke dalamnya. *Keempat*, kebijakan atau keputusan bisnis tersebut dilakukan dengan cara melawan hukum dengan tujuan untuk menguntungkan diri sendiri, keluarga, korporasi, atau golongan tertentu. *Kelima*, setidaknya kebijakan atau keputusan bisnis dijadikan sebagai pintu masuk (*entry point*) untuk melakukan suatu kejahatan. *Keenam*, berkurangnya jumlah saham atau menurunnya nilai saham pemerintah, akibat adanya kebijakan yang diambil secara tidak patut dan melawan hukum. *Ketujuh*, adanya *moral hazard* dari direksi yang mengambil kebijakan atau keputusan bisnis tersebut.

3. Disertasi Riman Sulaiman Duyo Program Pasca Sarjana Universitas Muslim Indonesia yang berjudul "*Hakikat Kedudukan Hukum Penyertaan Modal Negara Yang Dipisahkan Terhadap Penyelenggaraan Badan Usaha Milik Negara (Suatu Studi Pada P.T. Pelabuhan Indonesia IV (Persero) Di Makassar)*". Perbedaan dari penelitian ini terdapat pada permasalahan *pertama* yang membahas apa hakikat penyertaan modal negara yang dipisahkan pada BUMN. Permasalahan *kedua* membahas bagaimana bentuk pertanggungjawaban hukum atas pengelolaan kegiatan usaha BUMN sebagai implementasi dari penyertaan modal negara yang dipisahkan pada BUMN. *Ketiga*, sejauh mana efektivitas penyertaan modal negara yang dipisahkan terhadap pengelolaan kegiatan usaha BUMN. Kesimpulan disertasi ini adalah *pertama* hakikat penyertaan modal negara yang dipisahkan pada BUMN adalah negara menyertakan modal usaha yang telah dipisahkan dari keuangan negara ke dalam struktur modal BUMN, dengan tujuan agar negara memperoleh jaminan pelayanan umum dari pengelolaan kegiatan usaha BUMN kepada masyarakat dan dividen atas hasil pengelolaan BUMN. *Kedua*, bentuk pertanggungjawaban hukum atas pengelolaan kegiatan usaha BUMN sebagai implementasi dari penyertaan modal negara yang dipisahkan pada BUMN, adalah pertanggungjawaban secara korporasi sebagaimana diatur dalam UU PT dan UU BUMN. *Ketiga*, efektivitas atas hasil pengelolaan kegiatan usaha dari total 118 BUMN yang ada

pada tahun 2017, adalah total aset sebesar Rp. 7.210.000.000.000.000,00 dan setoran dividen kepada negara sebesar Rp. 43.000.000.000.000,00. Khusus hasil pengelolaan kegiatan usaha P.T. Pelabuhan Indonesia IV (Persero) pada tahun yang sama, adalah total aset yang dicatat sebagai aset perusahaan sebesar Rp. 8.300.000.000.000,00 dan setoran dividen kepada negara sebesar Rp. 171.000.000.000,00.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Keuangan Negara

1. Pengertian Keuangan Negara

Pasal 1 angka 1 UU Keuangan Negara mengatur bahwa:

Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Pasal 1 angka 7 UU BPK mengatur bahwa:

Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Selain mengetahui pengertian keuangan negara dalam berbagai undang-undang di atas, perlu pula dipahami pengertian keuangan negara menurut beberapa doktrin. M. Ichwan mengartikan bahwa keuangan negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka di antaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang lazimnya satu tahun mendatang.⁶

Keuangan negara menurut Geodhart adalah keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu

⁶ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta, 2014, h. 1.

dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut.⁷

Otto Ekstein mengartikan keuangan negara adalah suatu pernyataan rinci tentang pengeluaran dan penerimaan pemerintah untuk waktu satu tahun.⁸

Van der Kemp mengartikan keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, termasuk pula segala sesuatu (baik berupa uang atau barang) yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan hak-hak tersebut.⁹

Budget menurut Glenn A. Welsch adalah bentuk *statement* dari suatu rencana dan kebijaksanaan manajemen yang digunakan dalam periode tertentu sebagai pedoman atau *blue print* pada periode tersebut.¹⁰

2. Pengaturan Keuangan Negara

Pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945 secara tegas mengatur bahwa “Anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Kemudian, Pasal 23 ayat (2) UUD NRI 1945 mengatur bahwa “Rancangan undang-undang APBN diajukan oleh presiden untuk

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*, h. 2.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

dibahas bersama dewan perwakilan rakyat dengan memperhatikan pertimbangan dewan perwakilan daerah”.

Lebih lanjut, Pasal 23 ayat (3) UUD NRI 1945 mengatur bahwa “Apabila dewan perwakilan rakyat tidak menyetujui rancangan APBN yang diusulkan oleh presiden, pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu”.

Pasal 23C UUD NRI 1945 mengatur bahwa “Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang”.

3. Ruang Lingkup Keuangan Negara

Ada 4 (empat) pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara. *Pertama*, pendekatan objek. Pada pendekatan ini keuangan negara terdiri dari semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.¹¹

Kedua, pendekatan subjek. Pada pendekatan subjek, keuangan negara mencakupi seluruh objek yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/d daerah, dan badan lain yang berhubungan dengan keuangan negara.¹²

¹¹ Adrian Sutedi, *Op.Cit.*, h. 50. Lihat pula W. Riawan Tjandra, *Op.Cit.*, h. 3.

¹² *Ibid.* Lihat pula *ibid.*

Ketiga, pendekatan proses. Dalam pendekatan ini, keuangan negara meliputi seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek, mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan hingga pertanggungjawaban.¹³

Keempat, pendekatan tujuan. Pada pendekatan tujuan, keuangan negara mencakup seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.¹⁴

Selanjutnya, ruang lingkup keuangan negara terdiri dari:¹⁵

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan negara;
- d. Pengeluaran negara;
- e. Penerimaan daerah;
- f. Pengeluaran daerah;
- g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang serta hak-

¹³ *Ibid.* Lihat pula *ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, h. 51. Lihat pula *ibid.*, h. 4.

¹⁵ Lihat Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

hak lain yang dapat dinilai dengan uang, *termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/daerah*;

- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemeritahan dan/atau kepentingan umum;
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Dari ruang lingkup keuangan negara di atas, dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) bidang pengelolaan yang bertujuan untuk memberikan pengklasifikasian terhadap pengelolaan keuangan negara. Adapun 3 (tiga) bidang pengelolaan tersebut yakni:¹⁶

- 1) Bidang pengelolaan pajak;
- 2) Bidang pengelolaan moneter;
- 3) Bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

4. Pengelolaan Keuangan Negara

Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (selanjutnya UU PPTJKN) mengatur bahwa “Pengelolaan keuangan negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban”.

Dari definisi di atas, terdapat 4 (empat) hal yang menjadi ruang lingkup pengelolaan keuangan negara, yakni:

¹⁶ Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara Edisi Revisi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, h. 16.

1. Perencanaan keuangan negara;
2. Pelaksanaan keuangan negara;
3. Pengawasan keuangan negara; dan
4. Pertanggungjawaban keuangan negara.

Presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan.¹⁷ Dalam mengelola keuangan negara, presiden dibantu oleh beberapa pihak yaitu:¹⁸

- 1) Dikuasakan kepada menteri keuangan, selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan;
- 2) Dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya;
- 3) Diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan;
- 4) Tidak termasuk kewenangan di bidang moneter, yang meliputi mengeluarkan dan mengedarkan uang yang diatur dengan undang-undang.

¹⁷ Lihat Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

¹⁸ Lihat Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Kekuasaan pengelolaan keuangan negara terdiri dari kewenangan yang bersifat umum dan kewenangan bersifat khusus. Kewenangan bersifat umum terdiri dari penetapan arah, kebijakan umum, strategi, dan prioritas dalam pengelolaan APBN, antara lain penetapan pedoman pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBN, penetapan pedoman penyusunan rencana kerja kementerian negara/lembaga, penetapan gaji dan tunjangan, serta pedoman pengelolaan penerimaan negara.¹⁹

Sedangkan, kewenangan yang bersifat khusus mencakupi keputusan teknis yang berhubungan dengan pengelolaan APBN, antara lain keputusan siding kabinet di bidang pengelolaan APBN, keputusan rincian APBN, keputusan dana perimbangan, dan penghapusan aset dan piutang negara.²⁰

Menteri keuangan sebagai pembantu presiden di bidang keuangan disebut sebagai *Chief Financial Officer* (CFO) Pemerintah Republik Indonesia. Sedangkan, masing-masing menteri/pimpinan lembaga disebut sebagai *Chief Operational Officer* (COO) pada bidang tertentu dalam suatu pemerintahan. Agar dapat memberikan kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab, terlaksananya mekanisme *checks and balances*, dan peningkatan profesionalisme dalam

¹⁹ Lihat Penjelasan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

²⁰ *Ibid.*

penyelenggaraan tugas pemerintahan, prinsip ini harus dilaksanakan dengan konsisten.²¹

Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan.²² Kekuasaan pemerintahan mencakup 3 (tiga) kekuasaan pengelolaan keuangan negara, yakni kekuasaan otorisasi, ordonansi, dan kebendaharawan.²³

Kekuasaan otorisasi adalah kekuasaan untuk mengambil suatu tindakan yang dapat mengakibatkan kekayaan negara menjadi bertambah atau berkurang. Kekuasaan ini digolongkan menjadi 2 (dua) jenis, yaitu kekuasaan otorisasi yang bersifat umum dan kekuasaan otorisasi yang bersifat khusus. Kekuasaan otorisasi yang bersifat umum diwujudkan dalam bentuk kekuasaan membuat regulasi yang bersifat umum. Dalam pelaksanaannya, kekuasaan otorisasi yang bersifat umum terlebih dahulu harus memperoleh persetujuan dari DPR.²⁴

Kekuasaan otorisasi yang bersifat khusus diwujudkan dalam bentuk kekuasaan untuk menetapkan surat keputusan, yang khususnya mengikat orang atau pihak tertentu sebagai pelaksanaan keputusan otorisasi yang bersifat umum.²⁵

²¹ Hernold Ferry Makawimbang, *Memahami Dan Menghindari Perbuatan Merugikan Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi Dan Pencucian Uang*, Thafa Media, Yogyakarta, 2015, h. 19.

²² Lihat Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²³ Sahya Anggara, *Administrasi Keuangan Negara*, C.V. Pustaka Setia, Bandung, 2016, h. 23.

²⁴ *Ibid.*, h. 23-24.

²⁵ *Ibid.*, h. 24.

Kemudian, kekuasaan ordonansi adalah kekuasaan untuk menerima, meneliti, menguji keabsahan, dan menertibkan surat perintah menagih dan membayar tagihan, yang membebani anggaran penerimaan dan pengeluaran negara sebagai akibat dari suatu tindakan otorisator.²⁶

Proses pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara (termasuk pula Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)), merupakan salah satu upaya konkrit dalam rangka mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum.²⁷

Secara umum, pengelolaan keuangan negara bertujuan agar daya tahan dan saing perekonomian nasional semakin meningkat dengan baik dalam kegiatan ekonomi yang bersifat global, sehingga kualitas kehidupan masyarakat Indonesia dapat meningkat sesuai dengan yang diharapkan.²⁸

Pejabat yang dibebankan tugas untuk melakukan pengelolaan keuangan negara, sepatutnya memperhatikan dan menerapkan asas-

²⁶ *Ibid.*, h. 24.

²⁷ Hernold Ferry Makawimbang, *Op.Cit.*, h. 21. Lihat pula Bagian Umum butir Kesembilan Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

²⁸ Adrian Sutedi, *Op.Cit.*, h. 120.

asas hukum yang mendasarinya. Hal ini bertujuan agar pejabat tersebut dapat meningkatkan pelayanan dalam pengelolaan keuangan negara.²⁹

Sebelum UU Keuangan Negara berlaku, terdapat beberapa asas pengelolaan keuangan negara dan diakui keberlakuannya dalam pengelolaan keuangan negara ke depan. Beberapa asas pengelolaan keuangan negara yang dimaksud yaitu:³⁰

- 1) Asas kesatuan. Asas ini menghendaki agar seluruh pendapatan dan belanja negara disediakan dalam satu dokumen anggaran;
- 2) Asas universalitas. Asas ini mengharuskan agar semua transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran;
- 3) Asas tahunan. Asas ini membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu; dan
- 4) Asas spesialisitas. Asas ini mewajibkan supaya kredit anggaran yang disediakan terinci dengan jelas peruntukannya.

Semenjak berlakunya UU Keuangan Negara, dalam pengelolaan keuangan negara ada beberapa asas yang bersifat baru yaitu:³¹

1. Asas akuntabilitas berorientasi pada hasil adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

²⁹ Muhammad Djafar Saidi & Eka Merdekawati Djafar, *Hukum Keuangan Negara: Teori Dan Praktik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, h. 17.

³⁰ *Ibid.*, h. 17-18.

³¹ *Ibid.*, h. 18.

2. Asas profesionalitas adalah asas yang memprioritaskan keseimbangan antara hak dan kewajiban pengelolaan keuangan negara.
3. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengedepankan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Asas keterbukaan dan pengelolaan keuangan negara adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang pengelolaan keuangan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asas pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri adalah asas yang memberikan kebebasan bagi badan pemeriksa keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara dengan tidak boleh dipengaruhi oleh siapa pun.

5. Asas-Asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara professional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai aturan pokok yang telah diamanatkan oleh UUD NRI 1945.³²

Sesuai dengan amanat Pasal 23C UUD NRI 1945, UU Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam

³² Bagian Umum butir Keempat Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

UUD NRI 1945 ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi, maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.³³

6. Polemik Keuangan Negara Di Badan Usaha Milik Negara

a. Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Mengenai Keuangan Negara Dalam Permodalan Badan Usaha Milik Negara

Tidak dapat dipungkiri hingga detik ini peraturan perundang-undangan mengenai keuangan negara dalam permodalan BUMN masih disharmoni. Adapun disharmoni peraturan perundang-undangan mengenai keuangan negara dalam permodalan BUMN dapat dilihat di bawah ini:

- 1) Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara mengatur bahwa “Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang serta hak-hak lain

³³ *Ibid.*

yang dapat dinilai dengan uang, **termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah**".

2) Pasal 2 huruf i UU Keuangan Negara mengatur bahwa "Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah".

3) Pasal 6 ayat (1) UU BPK mengatur bahwa:

BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga negara lainnya, Bank Indonesia (BI), BUMN, Badan Layanan Umum (BLU), BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.

4) Pasal 9 ayat (1) huruf b UU BPK mengatur bahwa "Meminta keterangan dan/atau dokumen wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga negara lainnya, BI, BUMN, BLU, BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara".

5) Pasal 10 ayat (1) UU BPK mengatur bahwa:

BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.

6) Pasal 10 ayat (3) huruf b UU BPK mengatur bahwa:

Untuk menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian, BPK berwenang memantau pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara yang telah ditetapkan oleh BPK.

7) Pasal 11 huruf a UU BPK mengatur bahwa “BPK dapat memberikan pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, pemerintah pusat/pemerintah daerah, lembaga negara lain, BI, BUMN, BLU, BUMD, yayasan, dan lembaga atau badan lain yang diperlukan karena sifat pekerjaannya”.

8) Penjelasan Umum UU Tipikor menjelaskan bahwa:

Keuangan Negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apa pun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban BUMN/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yayasan, badan hukum, perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

9) Pasal 1 angka 1 UU BUMN mengartikan bahwa “BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui *penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan*”.

10) Pasal 4 ayat (1) UU BUMN mengatur bahwa “Modal BUMN merupakan dan berasal dari *kekayaan negara yang dipisahkan*”.

b. Silang Pendapat antar Para Ahli Hukum Mengenai Keuangan Negara Dalam Permodalan Badan Usaha Milik Negara

Ternyata disharmoni tidak hanya terjadi pada regulasi saja. Di kalangan para ahli hukum juga terjadi silang pendapat mengenai keuangan negara dalam permodalan BUMN. Silang pendapat tersebut dapat diperhatikan di bawah ini:

- 1) Erman Rajagukguk berpendapat bahwa kekayaan BUMN baik Persero maupun Perum sebagai badan hukum bukanlah menjadi bagian dari kekayaan negara. Sebab kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN hanya berbentuk saham. Hal ini berarti bahwa kekayaan negara dalam BUMN merupakan kekayaan BUMN itu sendiri.³⁴
- 2) Hikmahanto Juwana berpendapat bahwa secara doktrin, tidak tepat keuangan BUMN dinilai sebagai keuangan negara. Sebab apabila keuangan BUMN dinilai sebagai keuangan negara, maka hal demikian bertentangan dengan konsep uang publik dan privat. Apabila uang yang disetor ke BUMN dinilai uang negara, maka secara akunting akan ada 2 (dua) kali perhitungan atas objek yang sama. Tetapi, hal demikian berlaku jika negara negara menyetorkan modal berupa barang seperti tanah.³⁵
- 3) Nindyo Pramono berpendapat bahwa pada dasarnya Persero memperoleh dana dari APBN. Namun, apabila telah dipisahkan maka Persero itu menjadi PT biasa. Dengan demikian, hal tersebut bukanlah ranah kekayaan negara, melainkan ranah UU PT.³⁶
- 4) Muchsan berpendapat bahwa kata-kata dipisahkan di dalam UU Keuangan Negara artinya dipisahkan dari APBN dan APBD, bukan

³⁴ <http://m.hukumonline.com/berita/baca/lt50913e5b4d3a1/kekayaan-bumn-bukanbagian-keuangan-negara>. Diakses terakhir tanggal 31 Oktober 2012.

³⁵ <http://skalanews.com/berita/hukum/sengketa/153027-hikmahanto-keuangan-bumn-bukan-keuangan-negara>. Diakses terakhir tanggal 26 Agustus 2013.

³⁶ <http://m.hukumonline.com/berita/baca/lt4f4af449cbb9b/prof-dr-nindyo-pramono-sh--ms-brancaman-pidana-dalam-hukum-bisnis>. Diakses terakhir tanggal 27 Februari 2012.

dipisahkan lalu mandiri, tetapi dipisahkan dari APBN dan APBD. Kemudian, kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara dan perusahaan daerah merupakan keuangan negara yang pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah.³⁷

- 5) Mito Kamal berpendapat bahwa menurut disiplin hukum perusahaan, pandangan yang menyatakan kekayaan negara yang dipisahkan sebagai modal pembentukan BUMN serta merta menjelma menjadi kekayaan BUMN sebagai entitas hukum tersendiri, bukan lagi menjadi uang negara merupakan suatu kekeliruan. Sebab hukum perusahaan Indonesia menganut model *two-tier board* yang membagi organ perusahaan menjadi 3 (tiga), yaitu RUPS, dewan komisaris, dan direksi.³⁸
- 6) Mulia Penyusunan Nasution berpendapat bahwa sebagaimana ditungkan dalam UU Keuangan Negara, ruang lingkup pengelolaan keuangan negara sebagai penjabaran ketentuan UUD NRI 1945 meliputi tidak hanya APBN, melainkan pengelolaan seluruh hak-hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.³⁹

³⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 48/PUU-XI/2013, h. 134-135.

³⁸ *Ibid.*, h. 141.

³⁹ *Ibid.*, h. 155-156.

B. Tinjauan Umum Kerugian Keuangan Negara

1. Timbulnya Kerugian Keuangan Negara

Dasar hukum yang digunakan untuk mengkaji timbulnya kerugian keuangan negara, yakni Pasal 35 ayat (1) UU Keuangan Negara jo. Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut UU Perbendaharaan Negara). Di mana, Pasal 35 ayat (1) UU Keuangan Negara mengatur bahwa “Setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian tersebut”. Selanjutnya, Pasal 59 ayat (2) Perbendaharaan Negara mengatur bahwa “Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut”.

Dari kedua ketentuan di atas, dapat dipahami bahwa ada beberapa alasan timbulnya kerugian keuangan negara yakni:

- 1) Pejabat negara, bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain;
- 2) Perbuatan yang melanggar hukum; atau
- 3) Perbuatan melalaikan kewajiban hukum yang dibebankan.

2. Kerugian Keuangan Negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi

a. Pengertian Tindak Pidana Dan Korupsi

Sulit untuk mengetahui suatu perbuatan dinilai perbuatan korupsi, sulit pula untuk mengetahui mana tanda terima kasih, mana perbuatan suap. Kesulitan ini seperti mengetahui seseorang yang kencing di kolam renang.

Praktik korupsi telah mewabah ke negara berkembang dan negara maju. Hanya saja, korupsi di negara-negara maju tidak “kronis” dibandingkan dengan korupsi di negara-negara berkembang, seperti Indonesia. Instrumen dan supremasi hukum di negara-negara maju dalam memberantas korupsi, benar-benar berjalan sebagaimana mestinya karena adanya keseriusan aparat hukumnya yang didukung oleh kemauan politik (*political will*) kepala pemerintahan. Hal ini berbanding terbalik di Indonesia. Di Indonesia, praktik korupsi telah tumbuh subur.⁴⁰

Dalam memberantas praktik korupsi dibutuhkan keseriusan dan komitmen dari pemerintah. Memang pemerintah telah menerbitkan UU Tipikor. Namun, terbitnya UU Tipikor sesungguhnya tidak cukup untuk membuktikan keseriusan dan komitmen pemerintah. Diperlukan langkah-langkah yang lebih dari menerbitkan undang-undang, seperti mendorong aparat penegak hukum untuk memberantas korupsi

⁴⁰ Marwan Mas, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2014, h. 8.

dengan cara yang tegas, berani, dan tidak mudah diintervensi, serta tidak mudah diintimidasi.

Tindak pidana berasal dari 2 (dua) suku kata yaitu, tindak pidana dan korupsi. *Pertama*, tindak pidana. Hukum pidana Belanda menggunakan istilah “*strafbaar feit*” atau “*delict*” yang berasal dari kata Latin yaitu, “*delictum*”. Hukum pidana negara Anglo-Saxon menggunakan istilah “*offense*” atau “*criminal act*”. Sehubungan Indonesia dijajah oleh Belanda, maka *Wetboek van Strafrecht* (WvS) Indonesia bersumber dari WvS Belanda. Dengan demikian, Indonesia menggunakan istilah “*strafbaar feit*” pula.⁴¹

Namun, timbul masalah dalam menerjemahkan istilah “*strafbaar feit*” ke dalam bahasa Indonesia. Moeljatno dan Roeslan Saleh menggunakan istilah “perbuatan pidana” meskipun tidak untuk menerjemahkan “*strafbaar feit*”. Moeljatno mengemukakan bahwa meskipun kata “tindak” lebih pendek dari pada kata “perbuatan”, namun “tindak” tidak menunjuk pada hal yang abstrak seperti perbuatan. Sehubungan kata “tindak” tidak begitu dikenal, maka dalam peraturan perundang-undangan yang memakai istilah “tindak pidana” baik dalam pasal-pasalnyanya sendiri maupun dalam penjelasannya hampir selalu digunakan pula kata “perbuatan”.⁴²

⁴¹ Andi Hamzah, *Hukum Pidana Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, h. 87.

⁴² Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, P.T. Rineka Cipta, Jakarta, 2008, h. 60-61.

Kata “*strafbaar*” bermakna bahwa dapat dihukum,⁴³ sedangkan kata “*feit*” berarti sebagian dari suatu kenyataan atau *een gedeelte van de werkelijkheid*.⁴⁴ Secara harfiah, *strafbaar feit* adalah sebagian dari suatu kenyataan yang dapat dihukum. Hal ini tidak tepat karena akan diketahui bahwa sesungguhnya yang dapat dihukum adalah manusia bukan kenyataan, perbuatan, atau tindakan.⁴⁵

Istilah “*strafbaar feit*” diartikan beraneka ragam oleh beberapa ahli hukum pidana. Simons mengartikan bahwa *strafbaar feit* adalah kelakuan (*handeling*) yang diancam dengan pidana, yang bersifat melawan hukum, yang berhubungan dengan kesalahan dan dilakukan oleh orang yang mampu bertanggung jawab.⁴⁶

Hazewinkel-Suringa mengartikan bahwa *strafbaar feit* adalah suatu perilaku manusia yang pada suatu saat tertentu telah ditolak dalam pergaulan hidup tertentu dan dianggap sebagai perilaku yang harus ditiadakan oleh hukum pidana dengan memakai sarana-sarana yang bersifat memaksa yang ada di dalamnya.⁴⁷

Van Hamel mengartikan bahwa *strafbaar feit* adalah kelakuan orang (*menselijke gedraging*) yang dirumuskan dalam *wet*, yang

⁴³ P.A.F. Lamintang & Franciscus Theojunior Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, h. 179.

⁴⁴ J.M. van Bemmelen, *Ons Strafrecht I*, dalam *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Moeljatno, *Op.Cit.*, h. 61.

⁴⁷ Hazewinkel-Suringa, *Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Strafrecht*, dalam P.A.F. Lamintang & Franciscus Theojunior Lamintang, *Op.Cit.*, h. 180.

bersifat melawan hukum, yang patut dipidana (*strafwaardig*) dan dilakukan dengan kesalahan.⁴⁸

Teguh Prasetyo mengartikan bahwa tindak pidana adalah perbuatan yang oleh aturan hukum dilarang dan diancam dengan pidana, di mana pengertian perbuatan di sini selain perbuatan yang bersifat aktif (melakukan sesuatu yang sebenarnya dilarang oleh hukum), juga perbuatan yang bersifat pasif (tidak berbuat sesuatu yang sebenarnya diharuskan oleh hukum).⁴⁹

Setelah mengetahui pengertian tindak pidana, sekarang penulis akan menjelaskan pengertian korupsi. Korupsi berasal dari bahasa Latin yaitu, *corruptio* atau *corruptus*. Dalam bahasa Inggris menjadi *corruption* atau *corrupt*, dalam bahasa Prancis menjadi *corruption*, dan dalam bahasa Belanda menjadi *corruptie* (*korrupctie*), yang kemudian telah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi korupsi.⁵⁰

Black's Law Dictionary mengartikan korupsi adalah:⁵¹

An act done with an intent to give some advantage inconsistent with official duty and the rights of others. The act of an official or fiduciary person who unlawfully and wrongfully uses his station or character to procure some benefit for himself or for another person, contrary to duty and the rights of others.

Korupsi menurut Sayed Hussein adalah subordinasi kepentingan umum di bawah kepentingan tujuan pribadi yang meliputi pelanggaran

⁴⁸ Moeljatno, *Loc.Cit.*

⁴⁹ Teguh Prasetyo, *Hukum Pidana*, Rajawali Pers, Jakarta, 2018, h. 50.

⁵⁰ Andi Hamzah, *Korupsi Di Indonesia*, dalam Adami Chazawi, *Hukum Pidana Korupsi Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2019, h. 1.

⁵¹ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary (Edisi 4)*, dalam Ridwan Khairandy, Hanafi Amrani, & Dolli Setiawan Ritonga, *Korupsi Kerugian Keuangan Negara Di BUMN*, FH UII Press, Yogyakarta, 2018, h. 87.

norma-norma, tugas, dan kesejahteraan umum, disertai dengan kerahasiaan, pengkhianatan, penipuan, dan kemasabodohan yang begitu luar biasa akan akibat yang diderita oleh masyarakat.⁵²

Secara sederhana, korupsi adalah penyalahgunaan amanah untuk kepentingan pribadi.⁵³

Jeremy Pope berpendapat bahwa korupsi adalah menyalahgunakan kepercayaan untuk kepentingan pribadi. Tetapi, korupsi dapat pula dipandang sebagai perilaku yang tidak mematuhi prinsip “mempertahankan jarak”. Artinya dalam pengambilan keputusan di bidang ekonomi, apakah dilakukan oleh perorangan di sektor swasta atau pejabat publik, hubungan pribadi atau keluarga tidak memainkan peranan. Jika prinsip ini dilanggar dan keputusan dibuat berdasarkan hubungan pribadi atau keluarga, maka korupsi akan lahir.⁵⁴

Korupsi erat kaitannya dengan perbuatan tercela, seperti ketidakjujuran, kejahatan, tidak bermoral, atau kebusukan. Oleh karena itu, dalam melakukan pencegahan dan pemberantasannya, perlu diketahui hal-hal penyebab korupsi:⁵⁵

⁵² Aziz Syamsuddin, *Tindak Pidana Khusus*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, h. 137.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Jeremy Pope, *Strategi Memberantas Korupsi Elemen Sistem Integritas Nasional*, dalam Ruslan Renggong, *Hukum Pidana Khusus Memahami Delik-Delik Di Luar KUHP*, Prenada media Group, Jakarta, 2019, h. 61.

⁵⁵ Marwan Mas, *Op.Cit.*, h. 13.

- 1) Sistem yang keliru. Negara yang baru merdeka selalu mengalami keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM), modal, teknologi, manajemen.
- 2) Gaji yang rendah. Gaji yang rendah membuka peluang terjadinya korupsi. Namun, penulis tidak setuju pada poin ini. Korupsi tidak hanya terjadi karena seseorang menerima gaji yang rendah. Bahkan, seseorang yang gajinya tinggi pun melakukan tindak pidana korupsi.
- 3) *Law enforcement* tidak berjalan. Sering mendengar kalau pencuri ayam dipenjara, pejabat korup lolos dari jeratan hukum. Hal ini karena pejabat yang berwenang, terutama penegak hukum mudah menerima suap dari koruptor.
- 4) Hukuman yang ringan. Memang sanksi pidana dalam UU Tipikor terdapat sanksi pidana penjara seumur hidup, denda yang besar, dan membayar pengganti sejumlah uang yang dikorupsi. Akan tetapi, kalau tidak mampu membayar dapat diganti (subsidiar) dengan hukuman penjara yang ringan. Tentu saja, hal ini tidak memberikan efek jera bagi yang lain.
- 5) Tidak ada keteladanan pemimpin. Tidak adanya keteladanan pemimpin, membuat perekonomian di Indonesia masih dililit utang dan korupsi.
- 6) Masyarakat yang apatis.

Selain penyebab di atas, penulis menambahkan beberapa alasan lain. *Pertama*, tidak adanya rasa takut kepada Tuhan. Tidak adanya rasa takut kepada Tuhan, korupsi akan terjadi. Kepada Tuhan nya saja tidak takut. Apalagi dengan hukuman yang mengancamnya.

Kedua, adanya ketamakan pada diri seseorang. Merupakan hal yang manusiawi, manusia tidak akan pernah puas. Tapi, ketidakpuasan tersebut dapat dikontrol. Jika ketamakan tidak dapat dikontrol, maka akan lahir korupsi. Fakta membuktikan sebagian besar tersangka korupsi berasal dari kalangan orang kaya. Dengan adanya sifat ketamakan pada dirinya, meskipun hartanya “segunung” orang kaya tersebut merasa kurang. Akibatnya muncul korupsi.

b. Kerugian Keuangan Negara Sebagai Unsur Tindak Pidana Korupsi

Kerugian keuangan negara diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor. Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor mengatur bahwa:

Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat *merugikan keuangan negara* atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Dari bunyi pasal di atas, dapat ditarik beberapa unsur yaitu:

1. Setiap orang;

Setiap orang berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU Tipikor adalah orang perseorangan dan korporasi.

2. Melawan hukum;

Sifat melawan hukum mempunyai dua makna yaitu, sifat melawan hukum formal dan materiil. Sifat melawan hukum formal adalah perbuatan yang diancam oleh hukum pidana diatur secara yuridis melalui peraturan perundang-undangan.⁵⁶

Istilah melawan hukum mencerminkan perbuatan yang tercela. Perbuatan yang tercela atau dicela berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor adalah perbuatan memperkaya diri. Oleh karena itu, sifat melawan hukum dan perbuatan memperkaya merupakan satu kesatuan dalam konteks rumusan Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor.⁵⁷ Pada dasarnya setiap orang berhak menambah kekayaannya. Tetapi, menambah kekayaannya harus lah sesuai dengan hukum. Jika setiap orang menambah kekayaannya tidak sesuai dengan hukum, maka hal ini disebut perbuatan melawan hukum.

3. Memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi;
Memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi adalah bertambahnya kekayaan seseorang dari sebelumnya yang diperoleh dari hasil tindak pidana korupsi.⁵⁸ Memperkaya orang orang lain atau korporasi adalah orang lain atau korporasi

⁵⁶ Sudarto, *Hukum Pidana Jilid I A-B*, dalam Ridwan Khairandy, Hanafi Amrani, & Dolli Setiawan Ritonga, *Op.Cit.*, h. 105.

⁵⁷ Adami Chazawi, *Op.Cit.*, h. 37.

⁵⁸ Muhammad Teguh Pangestu, *Badan Usaha Milik Negara & Status Hukum Kekayaan Negara Berdasarkan UU BUMN*, C.V. Social Politic Genius, Makassar, 2020, h. 33.

memperoleh keuntungan atau bertambah kekayaannya dari perbuatan pelaku yang melawan hukum.⁵⁹

4. Dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Merugikan keuangan negara adalah mengurangi atau mengganggu keuangan negara atau perekonomian negara.⁶⁰ Merugikan keuangan negara mencakup seluruh kekayaan negara dalam bentuk apa pun, baik yang dipisahkan atau tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

- a. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat negara, baik di pusat maupun daerah;
- b. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban BUMN/BUMD, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara. Sedangkan, yang dimaksud dengan perekonomian negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan pemerintah, baik di pusat maupun daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

⁵⁹ Ruslan Renggong, *Op.Cit.*, h. 67.

⁶⁰ *Ibid.*, h. 68.

undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.⁶¹

Pasal 3 UU Tipikor mengatur bahwa:

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat *merugikan keuangan negara* atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Dari bunyi pasal di atas, dapat ditarik beberapa unsur yaitu:

1. Setiap orang;

Setiap orang yang dimaksud dalam hal ini adalah pegawai negeri atau penyelenggara negara. Pegawai negeri meliputi pegawai Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK RI) dan Mahkamah Agung Republik Indonesia (MA RI); pegawai kementerian/departemen dan lembaga pemerintah non departemen; pegawai kejaksaan agung; pimpinan dan pegawai sekretariat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi/daerah tingkat II; pegawai perguruan tinggi negeri; pegawai pada komisi atau badan bentukan undang-undang,

⁶¹ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

keputusan presiden, sekretaris kabinet dan sekretaris militer; pegawai BUMN dan BUMD; pegawai peradilan; anggota Tentara Nasional Indonesia dan pegawai Polisi Republik Indonesia; pimpinan dan pegawai pemerintah daerah Dati I dan II.⁶² Sedangkan, penyelenggara negara mengacu pada fungsi strategis dengan kaitannya pada penyelenggaraan negara sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶³

2. Dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau korporasi;

Makna menguntungkan sama dengan memperkaya. Namun, apabila dilihat secara luas berarti bahwa tidak mendapat keuntungan dari yang telah ada juga termasuk di dalamnya.⁶⁴

Dengan kata lain, menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi berarti menambah kekayaan atau harta benda. Tujuan dari perbuatan tersebut adalah untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi.⁶⁵

3. Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan;

⁶² Lilik Mulyadi, *Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia: Normatif, Teoretis, Praktik Dan Masalahnya*, P.T. Alumni, Bandung, 2007, h. 93.

⁶³ Lihat Pasal 2 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme.

⁶⁴ P.A.F. Lamintang, *Delik-Delik Khusus Jabatan Dan Kejahatan-Kejahatan Tertentu Sebagai Tindak Pidana Korupsi*, dalam Ridwan Khairandy, Hanafi Amrani, & Dolli Setiawan Ritonga, *Op.Cit.*, h. 108.

⁶⁵ Ruslan Renggong, *Loc.Cit.*

Maksud dari menyalahgunakan dalam hal ini adalah menitikberatkan pada kewenangan atau jabatan yang melekat pada subjek pegawai negeri atau penyelenggara negara yang berbentuk kewenangan, kesempatan, atau sarana untuk melakukan tindak pidana korupsi.⁶⁶ Menyalahgunakan kesempatan bermakna bahwa menyalahgunakan waktu yang ada padanya dalam kedudukan atau jabatannya. Kemudian, menyalahgunakan sarana bermakna bahwa menyalahgunakan alat-alat atau perlengkapan yang ada padanya karena jabatan atau kedudukannya.⁶⁷

4. Dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Poin ini telah penulis jelaskan pada pembahasan sebelumnya mengenai merugikan keuangan negara atau perekonomian negara yang termaktub dalam Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor.

Dari ketentuan kedua pasal di atas, dapat dipahami bahwa makna kerugian keuangan negara tidak harus ada kerugian keuangan negara secara riil (*actual loss*) sebagai syarat dapat dipidana seseorang/korporasi dengan pidana korupsi.⁶⁸

Kedua pasal di atas terlihat begitu jelas berbeda dengan penjelasan makna kerugian negara yang terdapat dalam UU

⁶⁶ Muhammad Teguh Pangestu, *Op.Cit.*, h. 35.

⁶⁷ Ruslan Renggong, *Loc.Cit.*

⁶⁸ Ridwan Khairandy, Hanafi Amrani, & Dolli Setiawan Ritonga, *Op.Cit.*, h. 108-

Perbendaharaan Negara dan UU BPK yang menitikberatkan kerugian riil yang harus terpenuhi.⁶⁹

Bila diperhatikan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, sebelum frasa “merugikan keuangan negara” terdapat frasa “dapat”, yang berimplikasi yuridis bahwa tidak hanya kerugian yang bersifat riil, namun juga yang bersifat berpotensi merugikan diakomodasi dalam ketentuan hukum pidana korupsi. Hal ini dipertegas oleh MK lewat putusannya Nomor 003/PUU-IV/2006 dengan menolak *judicial review* atau uji materi Pasal 2 ayat (1) tentang frasa “dapat” yang dinilai inkonstitusional.⁷⁰ MK dalam pertimbangan hukumnya menjelaskan bahwa “Tindak pidana korupsi merugikan keuangan negara merupakan delik formil”. Artinya, tidak hanya berdasarkan pada adanya kerugian keuangan negara secara riil, namun juga cukup dibuktikan bahwa setiap orang telah berbuat tanpa adanya kerugian secara riil atau berpotensi merugikan sudah dapat dijerat dengan Pasal 2 ayat (1) dan/atau Pasal 3 UU Tipikor.⁷¹

Namun, delik formil di atas tidak bertahan lama. MK lewat putusannya Nomor 25/PUU-XIV/2016 menghapuskan kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor. Majelis Hakim MK dalam putusannya Nomor 25/PUU-XIV/2016 menyatakan bahwa “Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor terkait penerapan unsur

⁶⁹ *Ibid.*, h. 109.

⁷⁰ Inkonstitusional adalah pasal yang diuji materi atau *judicial review* dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁷¹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006.

merugikan keuangan negara telah bergeser dengan menitikberatkan adanya akibat (delik materiil). Unsur merugikan keuangan negara tidak lagi dipahami sebagai perkiraan (*potential loss*), namun harus dipahami benar-benar telah terjadi atau nyata (*actual loss*) dalam tindak pidana korupsi”.

Kemudian, Majelis Hakim MK dalam putusannya Nomor 25/PUU-XIV/2016 menyatakan bahwa “Kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor menimbulkan ketidakpastian hukum dan secara nyata bertentangan dengan jaminan bahwa setiap orang berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 28G ayat (1) UUD NRI 1945”.

Selain itu, Majelis Hakim MK dalam putusannya Nomor 25/PUU-XIV/2016 menyatakan bahwa “Kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor bertentangan dengan prinsip perumusan tindak pidana yang harus memenuhi prinsip hukum harus tertulis (*lex scripta*), harus ditafsirkan seperti yang dibaca (*lex stricta*), dan tidak multitafsir (*lex certa*). Oleh karena itu, tindak pidana korupsi sebagai delik formil berubah menjadi delik materiil. Dengan demikian, kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor inkonstitusional dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat”.

C. Tinjauan Umum Badan Usaha Milik Negara

1. Sejarah Badan Usaha Milik Negara

United Nations and Development Organization (UNIDO) merupakan sebuah organisasi di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk pengembangan industri, bekerja sama dengan *International Center for Public Enterprise* (ICPE) yang berpusat di Ljubljana, Yugoslavia, melakukan studi mengenai latar belakang berdirinya BUMN di berbagai negara. Hasil studi tersebut adalah pada umumnya negara-negara yang memiliki usaha negara atau BUMN mencantumkan hasrat dan latar belakang penguasaan negara pada bidang kehidupan yang vital dan strategis sebagai alasan keberadaan BUMN tersebut. Bidang-bidang tersebut dinilai penting karena menyangkut kepentingan umum.⁷²

Kehadiran dan pendirian BUMN di setiap negara tidak selalu sama. Pada umumnya latar belakang pendirian BUMN tidak hanya didasarkan pada alasan ideologis. Acap kali pula pendiriannya didasarkan pada alasan ekonomis, sosial, politik warisan sejarah, dan sebagainya.⁷³

Selanjutnya, sebelum lahirnya perusahaan, baik yang diatur dalam ICW maupun IBW sudah dikenal perusahaan-perusahaan pemerintah (*Governments Bedrijven*) yang merupakan bagian dari suatu usaha jawatan, seperti rumah gadai yang dibentuk dengan *Kroonordonantie*

⁷² Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, h. 72.

⁷³ Sri Maemunah Suharto, "Pengelompokan BUMN Dalam Rangka Penyusunan Tolok Ukur Pada Evaluasi Kinerja Di Indonesia", dalam Prasetio, *Op.Cit.*, h. 78.

Stbl. 1903 Nomor 402. Pada tahun 1960, pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara.⁷⁴

Akan tetapi, sejak terbitnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara (selanjutnya disebut Perppu Bentuk-Bentuk Usaha Negara), Perppu ini ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU Bentuk-Bentuk BUMN). Dalam UU Bentuk-Bentuk BUMN ini, BUMN terdapat 3 (tiga) bentuk yaitu Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Perseroan (Persero).⁷⁵

Undang-Undang Bentuk-Bentuk BUMN ditindak lanjuti oleh Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1983 tentang Tata Cara Pembinaan Dan Pengawasan Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum), Dan Perusahaan Perseroan (Persero), Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (Persero), Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum (Perum), dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2000 tentang Perusahaan Jawatan (Perjan).

Kemudian, Pemerintah Republik Indonesia mendirikan BUMN berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (2) UUD NRI 1945. Pasal 33 ayat

⁷⁴ Sentosa Sembiring, *Hukum Dagang*, P.T. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2015, h. 57-58.

⁷⁵ Lihat Pasal 1 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Badan Usaha Milik Negara.

(2) UUD NRI 1945 mengatur bahwa “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”. Pada umumnya BUMN didirikan diatur secara tersendiri, seperti bank-bank (BNI, BRI, BTN, dan Bank Mandiri), usaha jasa penerbangan Garuda, Pelayaran Nasional Indonesia (Pelni), pabrik semen seperti, Semen Gresik, Semen Padang, Kujang, Cibinong, dan Semen Tonasa, serta pabrik pupuk, dan sebagainya.⁷⁶

Pendirian BUMN pada masa itu dipilih sebagai suatu alternatif terbaik guna mengembangkan roda perekonomian nasional, di samping belum adanya minat dan kemampuan usaha swasta nasional dan koperasi untuk memasuki bidang-bidang usaha tertentu. Padahal kegiatan penyelenggaraan pada bidang usaha tertentu sangat diperlukan dan vital dalam mendukung pembangunan nasional. Dengan kondisi seperti ini dapat dipahami dengan mengingat kemampuan usaha swasta nasional pada masa itu, apalagi usaha koperasi belum memadai untuk menyelenggarakan atau mengusahakan cabang produksi tersebut.⁷⁷

Padahal berbagai investasi sangat dibutuhkan dalam rangka mempercepat pembangunan perekonomian nasional. Sedangkan usaha swasta nasional dan koperasi belum sepenuhnya dapat diharapkan. Dengan keadaan seperti inilah, negara hadir ke depan dan melakukan perannya melalui pendirian BUMN sebagai perusahaan perintis atau *pioneer* pada perekonomian nasional, sebelum akhirnya usaha swasta

⁷⁶ Aminuddin Ilmar, *Op.Cit.*, h. 73-74.

⁷⁷ Tanri Abeng, *Revitalisasi Ekonomi Indonesia*, dalam *Ibid.*, h. 74.

nasional dan koperasi mampu untuk melaksanakan dan menyelenggarakan cabang-cabang produksi yang tidak penting bagi negara dan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak tersebut.⁷⁸

Pada Tahun 2003 terjadi perubahan yang begitu fundamental dalam pengelolaan BUMN. Hal ini ditandai dengan terbitnya UU BUMN dengan memiliki beberapa alasan. Alasan-alasan dimaksud diketahui dalam konsiderans UU BUMN, yakni:

- 1) Badan Usaha Milik Negara merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi;
- 2) Badan usaha milik negara memiliki peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat;
- 3) Pelaksanaan peran BUMN dalam perekonomian nasional untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat belum optimal;
- 4) Untuk mengoptimalkan peran BUMN, pengurusan dan pengawasannya harus dilakukan secara profesional;
- 5) Peraturan perundang-undangan yang mengatur BUMN sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan perekonomian dan dunia usaha yang semakin pesat, baik secara nasional maupun internasional;
- 6) Berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a-e, perlu dibentuk undang-undang tentang BUMN.

⁷⁸ *Ibid.*, h. 74-75.

Sebagaimana yang telah penulis jelaskan di atas, bahwa berdasarkan Pasal 1 UU Bentuk-Bentuk BUMN, ada 3 (tiga) bentuk BUMN yakni, Perjan, Perum, dan Persero. Namun, sejak UU BUMN lahir, BUMN terdiri dari 2 (dua) bentuk yaitu, Persero dan Perum. Dalam UU BUMN, tidak ditemukan Perjan. Ini merupakan salah satu perbedaan UU Bentuk-Bentuk BUMN dengan UU BUMN.

2. Pengertian Badan Usaha Milik Negara

Pengertian BUMN dapat diketahui dalam Pasal 1 angka 1 UU BUMN. Di mana, Pasal 1 angka 1 UU BUMN mengartikan BUMN adalah “badan usaha yang *seluruh atau sebagian besar* modalnya dimiliki oleh negara *melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan*”.

Selain itu, pengertian BUMN dapat diketahui dalam Pasal 1 angka 1 Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 740/KMK.00/1989 tentang Peningkatan Efisiensi Dan Produktivitas Badan Usaha Milik Negara. Di mana, Pasal 1 angka 1 Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 740/KMK.00/1989 tentang Peningkatan Efisiensi Dan Produktivitas Badan Usaha Milik Negara, mengartikan BUMN adalah “badan usaha yang seluruh modalnya dimiliki negara, atau badan usaha yang tidak seluruh sahamnya dimiliki negara tetapi statusnya disamakan dengan BUMN yaitu:

- a. Badan usaha milik negara yang merupakan patungan antara pemerintah dengan daerah;

- b. Badan usaha milik negara yang merupakan patungan antara pemerintah dengan BUMN lainnya;
- c. Badan usaha milik negara yang merupakan badan usaha patungan dengan swasta, nasional/asing di mana negara memiliki saham mayoritas minimal 51%.

Dari beberapa pengertian BUMN di atas, suatu badan usaha yang berbadan hukum dapat disebut BUMN harus memenuhi unsur-unsur di bawah ini:

- a) Badan usaha;
- b) Modal badan usaha tersebut seluruhnya atau sebagian (51%) besar dimiliki oleh negara;
- c) Negara melakukan penyertaan modal secara langsung; dan
- d) Modal penyertaan tersebut berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

1) Badan Usaha

Menurut Ridwan Khairandy, badan usaha adalah wadah atau organisasi bisnis untuk mengelola atau melaksanakan kegiatan yang bermaksud mencari keuntungan.⁷⁹

Secara terminologi bahasa, “badan usaha” terdiri dari 2 (dua) suku kata, yaitu “badan” dan “usaha”. Menurut *Kamus Besar Bahasa*

⁷⁹Ridwan Khairandy, *Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2013, h. 160.

Indonesia (KBBI), badan adalah sekumpulan orang yang merupakan kesatuan untuk mengerjakan sesuatu.⁸⁰

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan mengartikan bahwa:

Badan adalah sekumpulan orang dan/atau modal yang merupakan kesatuan baik yang melakukan usaha maupun yang tidak melakukan usaha yang meliputi PT, perseroan komanditer, perseroan lainnya, BUMN atau BUMD dengan nama dan dalam bentuk apa pun, firma, kongsi, koperasi, dana pensiun, persekutuan, perkumpulan, yayasan, organisasi massa, organisasi sosial politik, atau organisasi lainnya, lembaga dan bentuk badan lainnya termasuk kontrak investasi kolektif dan bentuk usaha tetap.

Sedangkan, istilah “usaha” bermakna bahwa suatu kegiatan di bidang perdagangan (dengan maksud mencari untung); perdagangan; perusahaan.⁸¹ Istilah “usaha” dapat diartikan pula sebagai suatu kegiatan dengan mengesahkan fungsi pikiran atau badan untuk mencapai suatu maksud.⁸²

⁸⁰ Tim Penyusun, ed., *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan-Balai Pustaka, Jakarta, 2003, h. 72.

⁸¹ Martias gelar Imam Radjo Mulano, *Pembahasan Hukum: Pendjelasan-Pendjelasan, Istilah-Istilah Hukum Belanda – Indonesia Untuk Studie Dan Praktijk*, dalam Sentosa Sembiring, *Op.Cit.*, h. 23.

⁸² Pipin Syarifin & Dedah Jubaedah, *Hukum Dagang Di Indonesia*, C.V. Pustaka Setia, Bandung, 2012, h. 87.

2) Seluruh atau Sebagian (51%) Besar Modalnya Dimiliki oleh Negara

Suatu badan usaha yang berbadan hukum dapat dikategorikan sebagai BUMN jika modal badan usaha tersebut seluruhnya (100%) dimiliki oleh negara atau sebagian (51%) besar modalnya dimiliki oleh negara. Jika di suatu badan usaha, Negara Republik Indonesia menyetorkan modal (*inbreng*) di bawah 51%, maka badan usaha tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai BUMN.⁸³ Misal, Negara Republik Indonesia *inbreng* di P.T. Jaya Sentosa sebesar 20% dari keseluruhan saham yang ada. Meskipun Negara Republik Indonesia memiliki saham di P.T. Jaya Sentosa, tetapi P.T. Jaya Sentosa tetap merupakan perusahaan swasta, bukan BUMN.

Lain halnya jika Negara Republik Indonesia *inbreng* di P.T. Jaya Sentosa (Persero) sebesar 51% dari keseluruhan saham yang ada. Oleh karena itu, P.T. Jaya Sentosa (Persero) merupakan BUMN.

3) Penyertaan Secara Langsung

Pasal 4 ayat (3) UU BUMN mengatur bahwa “Setiap penyertaan modal negara dalam rangka pendirian BUMN atau PT yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) ditetapkan dengan peraturan pemerintah”.

P.T. Pertamina (Persero) adalah BUMN, karena seluruh modalnya berasal dari penyertaan secara langsung Negara Republik Indonesia.

⁸³ Ridwan Khairandy, *Op.Cit.*, h. 163.

Akan tetapi, P.T. Pertamina EP bukan BUMN. Dengan kata lain, P.T. Pertamina EP merupakan perusahaan swasta, karena modal penyertaannya berasal dari P.T. Pertamina (Persero). Dengan demikian, P.T. Pertamina EP merupakan anak perusahaan P.T. Pertamina (Persero). Anak perusahaan (*subsidiary company*) tidak dapat disebut BUMN. Anak perusahaan merupakan perusahaan swasta.

4) Modal Penyertaan Berasal dari Kekayaan Negara yang Dipisahkan

Pasal 1 angka 10 UU BUMN secara tegas mengatur bahwa “Kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau perum serta PT lainnya”.

Dari ketentuan pasal di atas, dapat dipahami bahwa penyertaan modal negara pada Persero dan Perum berasal dari APBN. Namun, perlu diketahui bahwa penyertaan modal negara pada Persero dan Perum tidak semata-mata berasal dari APBN. Hal ini sebagaimana termaktub dalam Pasal 4 ayat (2) UU BUMN yang mengatur bahwa:

Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;⁸⁴
- b. Kapitalisasi cadangan;⁸⁵
- c. Sumber lainnya.⁸⁶

⁸⁴ Penjelasan Pasal 4 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menjelaskan bahwa “Termasuk dalam APBN yaitu meliputi pula proyek-proyek APBN yang dikelola oleh BUMN dan/atau piutang negara pada BUMN yang dijadikan sebagai penyertaan modal negara”.

⁸⁵ Penjelasan Pasal 4 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menjelaskan bahwa “Yang dimaksud dengan kapitalisasi cadangan adalah penambahan modal disetor yang berasal dari cadangan”.

Maksud dari frasa “dipisahkan” adalah begitu kekayaan negara disetorkan ke dalam kas BUMN, maka pada detik itu pula kekayaan negara tersebut telah menjadi kekayaan BUMN itu sendiri, bukan lagi kekayaan negara. Dalam hal ini, telah terjadi perubahan dari keuangan publik menjadi keuangan privat.

Penulis memberikan sebuah ilustrasi. Seorang anak menerima uang dari Ayahnya sebesar Rp. 500.000,00. Uang sebesar Rp. 500.000,00 tersebut telah menjadi milik si anak tersebut, bukan milik Ayahnya.

Ilustrasi II: Erman Rajagukguk mengajar di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Setelah melaksanakan kewajiban (mengajar), Erman Rajagukguk menerima hak, yaitu menerima gaji. Gaji yang diperoleh Erman Rajagukguk berasal dari negara. Gaji yang diperoleh Erman Rajagukguk dari negara merupakan milik Erman Rajagukguk, bukan milik negara.

Adanya pemisahan kekayaan pendiri atau pemegang saham dari perusahaan, merupakan salah satu karakteristik badan hukum. Pemisahan ini dinilai penting bagi badan usaha yang berbadan hukum. Dikatakan penting karena pemisahan merupakan salah satu hal yang membedakan badan usaha yang berbadan hukum dengan badan usaha yang tidak berbadan hukum.

⁸⁶ Penjelasan Pasal 4 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menjelaskan bahwa “Yang dimaksud dengan sumber lainnya adalah keuntungan revaluasi aset”.

3. Ciri-Ciri Badan Usaha Milik Negara

Berikut di bawah ini ciri-ciri BUMN yang tidak dimiliki oleh badan usaha lainnya, yaitu:⁸⁷

- a. Penguasaan badan usaha dimiliki oleh pemerintah;
- b. Pengawasan dilakukan baik secara hierarki maupun fungsional dilakukan oleh pemerintah;
- c. Kekuasaan penuh dalam menjalankan kegiatan usaha berada di tangan pemerintah;
- d. Pemerintah berwenang menetapkan kebijakan yang berkaitan dengan kegiatan usaha;
- e. Semua risiko yang terjadi sepenuhnya merupakan tanggung jawab pemerintah;
- f. Untuk mengisi kas negara, karena merupakan salah satu sumber penghasilan negara;
- g. Agar pengusaha swasta tidak melakukan monopoli usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak;
- h. Melayani kepentingan umum atau pelayanan kepada masyarakat;
- i. Merupakan Lembaga ekonomi yang tidak memiliki tujuan utama mencari keuntungan, namun dibenarkan untuk memupuk keuntungan;
- j. Merupakan salah satu stabilisator perekonomian negara;

⁸⁷ Kurniawan, *Hukum Perusahaan: Karakteristik Badan Usaha Berbadan Hukum Dan Tidak Berbadan Hukum Di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014, h. 101-102.

- k. Dapat meningkatkan produktivitas, efektivitas, dan efisiensi, serta terjaminnya prinsip-prinsip ekonomi;
- l. Modal seluruhnya dimiliki oleh negara dari kekayaan negara yang dipisahkan;
- m. Peranan pemerintah sebagai pemegang saham. Jika sahamnya dimiliki oleh masyarakat, besarnya tidak boleh melebihi dari 49%. Sedangkan, minimal 51% sahamnya dimiliki oleh negara;
- n. Pinjaman pemerintah dalam bentuk obligasi;
- o. Modal juga diperoleh dari bantuan luar negeri;
- p. Apabila memperoleh keuntungan (dividen), maka dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat;
- q. Pinjaman kepada bank atau Lembaga keuangan bukan bank.

4. Maksud Dan Tujuan Pendirian Badan Usaha Milik Negara

Maksud dan tujuan pendirian BUMN telah diatur secara tegas diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU BUMN. Adapun maksud dan tujuan BUMN yang termaktub dalam Pasal 2 ayat (1) UU BUMN yaitu:

- a) Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;⁸⁸
- b) Mengejar keuntungan;⁸⁹

⁸⁸ Penjelasan Pasal 2 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menjelaskan bahwa "BUMN diharapkan dapat meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat sekaligus memberikan kontribusi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan membantu penerimaan keuangan negara".

⁸⁹ Penjelasan Pasal 2 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menjelaskan bahwa:
Meskipun maksud dan tujuan Persero adalah untuk mengejar keuntungan, namun dalam hal-hal tertentu untuk melakukan pelayanan umum, Persero dapat

- c) Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;⁹⁰
- d) Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh swasta dan koperasi.⁹¹

5. Perusahaan Perseroan (Persero)

a. Pengertian Perusahaan Perseroan (Persero)

Pasal 1 angka 2 UU BUMN mengartikan Persero adalah "... BUMN yang berbentuk Persero Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan".

Dari definisi Persero di atas, unsur-unsur yang melekat di dalam Persero sebagai berikut:

diberikan tugas khusus dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat. Dengan demikian, penugasan pemerintah harus disertai dengan pembiayaannya (kompensasi) berdasarkan perhitungan bisnis atau komersial, sedangkan untuk Perum yang tujuannya menyediakan barang dan jasa untuk kepentingan umum, dalam pelaksanaannya harus memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.

⁹⁰ Penjelasan Pasal 2 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menjelaskan bahwa "Dengan maksud dan tujuan seperti ini, setiap hasil usaha dari BUMN, baik barang maupun jasa, dapat memenuhi kebutuhan masyarakat".

⁹¹ Penjelasan Pasal 2 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menjelaskan bahwa:

Kegiatan perintisan merupakan suatu kegiatan usaha untuk menyediakan barang dan/atau jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat, namun kegiatan tersebut belum dapat dilakukan oleh swasta dan koperasi karena secara komersial tidak menguntungkan. Oleh karena itu, tugas tersebut dapat dilakukan melalui penugasan kepada BUMN. Dalam hal adanya kebutuhan masyarakat luas yang mendesak, pemerintah dapat pula menugasi suatu BUMN yang mempunyai fungsi pelayanan kemanfaatan umum untuk melaksanakan program kemitraan dengan pengusaha golongan ekonomi lemah.

1. Persero Adalah Badan Usaha

Penjelasan mengenai definisi badan usaha telah penulis jelaskan dalam Bab ini Sub BAB C Sub Sub BAB 2.

2. Persero Adalah Perseroan Terbatas

Sebagaimana yang telah penulis paparkan pengertian Persero di atas, Persero diidentikkan dengan PT. Oleh karena itu, berdasarkan Pasal 11 UU BUMN, terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi PT sebagaimana diatur dalam UU PT.

Perlu dipahami bahwa “Perseroan Terbatas” terdiri dari 2 (dua) suku kata, yakni “Perseroan” dan “Terbatas”. “Perseroan” merujuk pada modal PT yang terdiri dari sero-sero (saham-saham). Sedangkan frasa “Terbatas” merujuk pada tanggung jawab pemegang saham (*shareholders*) yang luasnya hanya terbatas pada nilai nominal semua saham yang dimilikinya atau disetorkan ke kas BUMN.⁹²

Dasar pemikiran modal PT terdiri dari sero-sero atau saham-saham, dapat diketahui dalam Pasal 1 angka 1 UU PT yang mengartikan 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.

⁹² H.M.N. Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia, Jilid 2*, dalam Ridwan Khairandy, *Op.Cit.*, h. 165.

Kemudian, dasar pemikiran terbatasnya tanggung jawab pemegang saham dapat dicermati dalam Pasal 3 ayat (1) UU PT. Pasal 3 ayat (1) UU PT mengatur bahwa “Pemegang saham Perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan dan *tidak bertanggung jawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimiliki*”.

Dari ketentuan Pasal 3 ayat (1) UU PT di atas, terdapat frasa “tidak bertanggung jawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimiliki”. Hal ini bila ditafsirkan secara *argumentum a contrario*, pemegang saham Perseroan bertanggung jawab atas kerugian Perseroan hanya terbatas pada saham yang dimiliki.

3. Modal Dasar Perseroan Terbatas Terbagi Atas Saham

Badan hukum sebagai subjek hukum dapat melakukan perbuatan hukum selayaknya manusia, seperti membuat perjanjian, dapat digugat maupun menggugat di pengadilan, melakukan kegiatan usaha tertentu, dan lain-lain. Untuk melakukan kegiatan usaha, Persero memerlukan modal. Modal awal Persero berasal dari kekayaan pribadi pendiri atau pemegang saham (Negara Republik Indonesia) yang dipisahkan. Hal ini berimplikasi yuridis bahwa modal awal Persero yang berasal dari kekayaan negara menjadi kekayaan badan hukum itu sendiri. Ini merupakan salah satu ciri utama dari suatu badan hukum seperti PT (termasuk Persero) terpisah dari kekayaan pribadi

pendiri atau pemegang saham, maupun pengurus badan hukum tersebut.⁹³

4. Tujuan Didirikannya Perseroan Terbatas Untuk Mengejar Keuntungan

Pada dasarnya maksud dan tujuan didirikannya Persero berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU BUMN jo. Pasal 2 ayat (1) huruf b UU BUMN adalah mengejar keuntungan.

Tidak dapat dipungkiri bahwa Negara Republik Indonesia selaku pendiri atau pemegang saham Persero berharap Persero tersebut dapat memberikan kontribusi kepada pendapat negara. Seluruh keuntungan yang diperoleh negara dari Persero tersebut merupakan dividen dari Persero. Namun, dalam hal-hal tertentu untuk melakukan pelayanan umum, Persero dapat diberikan tugas khusus dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat. Oleh karena itu, penugasan pemerintah harus disertai dengan pembiayaan berdasarkan perhitungan bisnis komersial. Penugasan tugas khusus untuk memberikan pelayanan tersebut, dalam praktiknya dikenal istilah *Public Service Obligation* (PSO).⁹⁴ Sebab pemerintah memberikan PSO kepada Persero yang sejak awal dimaksudkan untuk mencari keuntungan, maka pemerintah harus memberikan kompensasi atas kerugian tersebut.⁹⁵

⁹³ Nindyo Pramono, *Beberapa Aspek Koperasi Pada Umumnya Dan koperasi Indonesia Di Dalam Perkembangan*, dalam *Ibid.*, h. 169.

⁹⁴ Ridwan Khairandy, *Op.Cit.*, h. 171.

⁹⁵ *Ibid.*

b. Maksud dan Tujuan Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero)

Pasal 12 UU BUMN mengatur bahwa:

Maksud dan tujuan pendirian Persero adalah:

- a. Menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat;
- b. Mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.

Maksud dan tujuan Persero di atas berbeda dengan maksud dan tujuan Persero yang ada di Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (Persero) (selanjutnya disebut PP Persero). Pasal 4 ayat (1) PP Persero mengatur bahwa:

Maksud dan tujuan pendirian Persero adalah:

- a. Menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat baik di pasar dalam negeri maupun internasional; dan
- b. Memupuk keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.

Dari kedua ketentuan di atas, dapat dipahami bahwa maksud dan tujuan pendirian Persero yang termaktub dalam Pasal 12 UU BUMN dan Pasal 4 ayat (1) PP Persero memiliki perbedaan. Perbedaan tersebut terletak pada mengejar keuntungan dan memupuk keuntungan.

c. Karakteristik Perusahaan Perseroan (Persero)

Di bawah ini karakteristik Persero:⁹⁶

- a. Makna usahanya memupuk keuntungan;
- b. Status usahanya badan hukum perdata;

⁹⁶ Sentosa Sembiring, *Op.Cit.*, hal. 63. Bandingkan dengan Stefanus Mahendra Soni Indriyo, *Revitalisasi Institusi Direksi Perseroan Terbatas*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2016, h. 39-40.

- c. Hubungan hukum usahanya diatur oleh hukum perdata;
- d. Modal dipisahkan dari kekayaan negara;
- e. Tidak memiliki fasilitas negara;
- f. Dipimpin oleh suatu direksi;
- g. Peranan negara sebagai pemegang saham; dan
- h. Status karyawan sebagai karyawan perusahaan BUMN.

Karakteristik Persero lainnya adalah Persero merupakan badan hukum. Hal ini dapat diketahui pada pengemban hak dan kewajiban. Pengemban hak dan kewajiban PT adalah PT itu sendiri. Hal ini berbeda dengan pengemban hak dan kewajiban yang terdapat pada badan usaha yang tidak berbadan hukum seperti Firma, CV, *Maatschap*. Pengemban hak dan kewajiban Firma, CV, *Maatschap*, dipikul oleh masing-masing sekutunya.

Selain itu, karakteristik Persero lainnya adalah tanggung jawab terbatas (*limited liability*) organ Persero. Pemegang saham hanya bertanggung jawab sebatas modal yang disetorkan. Direksi hanya bertanggung jawab dalam menjalankan pengurusan Persero untuk kepentingan Persero dan sesuai dengan maksud dan tujuan Persero. Komisaris bertanggung jawab terhadap pengawasan dan menasihati direksi dalam menjalankan pengurusan Persero.⁹⁷

⁹⁷ Muhammad Teguh Pangestu, *Op.Cit.*, h. 61.

d. Status Hukum Kekayaan Negara Dalam Badan Usaha Milik Negara

Pada praktiknya para aparat penegak hukum seperti, kepolisian, kejaksaan, dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) masih mencampuradukkan uang negara dengan uang BUMN dan kerugian negara dengan risiko bisnis. Oleh karena itu, dipandang perlu memahami status hukum kekayaan negara dalam BUMN.

Badan Usaha Milik Negara adalah badan hukum. Dengan demikian, BUMN adalah subjek hukum. Bukan objek hukum. Subjek hukum adalah penyanggah hak dan kewajiban serta memiliki harta kekayaan sendiri. Badan hukum sebagai subjek hukum memiliki hak dan kewajiban dan harta kekayaan sendiri sebagaimana manusia. Artinya, harta kekayaan badan hukum *terpisah dari pendiri, pemilik, atau pemegang saham*. Hal ini merupakan doktrin hukum yang berlaku baik di *Civil Law System* maupun *Common Law System*.⁹⁸

Oleh karena itu, tidak berlebihan penulis katakan bahwa pihak yang menilai BUMN adalah milik negara merupakan pandangan yang naif. Sebab tidak mungkin subjek hukum memiliki subjek hukum. Artinya, negara sebagai subjek hukum tidak mungkin memiliki BUMN yang juga merupakan subjek hukum. Badan Usaha Milik Negara adalah milik

⁹⁸ Erman Rajagukguk, Keterangan Disampaikan dalam Persidangan Pengujian Pasal 2 huruf g dan i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi, pada tanggal 26 Agustus 2013, Jakarta, h. 3.

badan hukum itu sendiri, bukan milik negara maupun orang perseorangan.

Negara sebagai pemegang saham dalam BUMN hanya berkewajiban untuk menyetorkan modal. Begitu modal tersebut disetor ke kas BUMN, maka implikasi yuridisnya adalah pada detik itu juga modal tersebut menjadi harta kekayaan pribadi BUMN, bukan kekayaan pribadi pemegang saham (negara). Kekayaan tersebut terpisah dari kekayaan pribadi pemegang saham atau pendiri, maupun pengurus. Dengan demikian, kerugian yang diderita BUMN merupakan kerugian BUMN itu sendiri, sehingga BUMN sendiri yang menanggung kerugian tersebut. Bukan negara yang menanggung kerugian BUMN.

e. Organ-Organ Perusahaan Perseroan (Persero)

1) Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS)

a) Pengertian Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS)

Rapat Umum Pemegang Saham berdasarkan Pasal 1 angka 13 UU BUMN adalah “organ Persero yang memegang kekuasaan tertinggi dalam Persero dan memegang segala wewenang yang tidak diserahkan kepada direksi atau komisaris”.

Pengertian RUPS selain diatur oleh Pasal 1 angka 13 UU BUMN, diatur pula oleh Pasal 1 angka 4 UU PT. Pasal 1 angka 4 UU PT mengartikan RUPS adalah “organ Perseroan yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada direksi atau

dewan komisaris dalam batas yang ditentukan dalam Undang-Undang ini dan/atau anggaran dasar”.

Dari kedua ketentuan di atas, dapat dipahami bahwa kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada RUPS tidak dimiliki direksi atau komisaris atau dewan komisaris. Jadi, organ tertinggi dalam suatu Persero adalah RUPS.

b) Tugas dan Wewenang Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS)

Rapat umum pemegang saham sebagai organ Persero memiliki beberapa kewenangan yang diberikan oleh UU BUMN dan UU PT, yakni:

1. Pasal 14 ayat (1) UU BUMN mengatur bahwa “Menteri bertindak selaku RUPS dalam hal seluruh saham Persero dimiliki oleh negara dan bertindak selaku pemegang saham pada Persero dan PT dalam hal tidak seluruh sahamnya dimiliki oleh negara”.
2. Pasal 14 ayat (2) UU BUMN mengatur bahwa “Menteri dapat memberikan kuasa dengan hak substitusi kepada perorangan atau badan hukum untuk mewakilinya dalam RUPS”.
3. Pasal 14 ayat (3) UU BUMN mengatur bahwa:

Pihak yang menerima kuasa, 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, pengambilalihan, pemisahan, serta pembubaran Persero;

- e. Investasi dan pembiayaan jangka panjang;
 - f. Kerja sama Persero;
 - g. Pembentukan anak perusahaan atau penyertaan;
 - h. Pengalihan aktiva.
4. Pasal 15 ayat (1) UU BUMN mengatur bahwa “Pengangkatan dan pemberhentian direksi dilakukan oleh RUPS”.
 5. Pasal 75 ayat (1) UU PT mengatur bahwa “Rapat Umum Pemegang Saham mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada direksi atau dewan komisaris, dalam batas yang ditentukan dalam Undang-Undang ini dan/atau anggaran dasar”.
 6. Pasal 13 ayat (1) UU PT mengatur bahwa “.... RUPS menerima atau mengambil alih semua hak dan kewajiban yang timbul dari perbuatan hukum yang dilakukan oleh calon pendiri atau kuasanya”.
 7. Pasal 19 ayat (1) UU PT mengatur bahwa “Perubahan anggaran dasar ditetapkan oleh RUPS”.
 8. Pasal 35 ayat (1) UU PT mengatur bahwa “Pemegang saham dan kreditor lainnya yang mempunyai tagihan terhadap Perseroan tidak dapat menggunakan hak tagihnya sebagai kompensasi kewajiban penyeteroran atas harga saham yang telah diambilnya, kecuali disetujui oleh RUPS”.
 9. Pasal 38 ayat (1) UU PT mengatur bahwa “.... Pengalihannya lebih lanjut hanya boleh dilakukan berdasarkan persetujuan

RUPS, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal”.

10. Pasal 39 ayat (1) UU PT mengatur bahwa “Rapat Umum Pemegang Saham dapat menyerahkan kewenangan kepada dewan komisaris guna menyetujui pelaksanaan keputusan RUPS untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun”.
11. Pasal 41 ayat (1) UU PT mengatur bahwa “Penambahan modal Perseroan dilakukan berdasarkan persetujuan RUPS”.
12. Pasal 44 ayat (1) UU PT mengatur bahwa “Keputusan RUPS untuk pengurangan modal Perseroan adalah sah”.
13. Pasal 64 ayat (3) UU PT mengatur bahwa “.... Rencana kerja harus mendapat persetujuan RUPS,”.
14. Pasal 68 ayat (4) UU PT mengatur bahwa “Neraca dan laporan laba rugi dari laporan keuangan mendapat pengesahan RUPS diumumkan dalam 1 (satu) surat kabar”.
15. Pasal 71 ayat (1) UU PT mengatur bahwa “Penggunaan laba bersih termasuk penentuan jumlah penyisihan untuk cadangan diputuskan oleh RUPS”.
16. Pasal 73 ayat (2) UU PT mengatur bahwa “Rapat Umum Pemegang Saham mengatur tata cara pengambilan dividen yang telah dimasukkan ke dalam cadangan khusus”.

17. Pasal 92 ayat (5) UU PT mengatur bahwa “.... pembagian tugas dan wewenang pengurusan di antara anggota direksi ditetapkan berdasarkan keputusan RUPS”.
18. Pasal 94 ayat (1) UU PT mengatur bahwa “Anggota direksi diangkat oleh RUPS”.
19. Pasal 96 ayat (1) UU PT mengatur bahwa “Ketentuan tentang besarnya gaji dan tunjangan anggota direksi ditetapkan berdasarkan keputusan RUPS”.
20. Pasal 102 ayat (1) UU PT mengatur bahwa “Direksi wajib meminta persetujuan RUPS untuk mengalihkan kekayaan Perseroan atau menjadikan jaminan utang kekayaan Perseroan”.
21. Pasal 105 ayat (1) UU PT mengatur bahwa “Anggota direksi dapat diberhentikan sewaktu-waktu berdasarkan keputusan RUPS”.
22. Pasal 111 ayat (7) UU PT mengatur bahwa “Dalam hal terjadi pengangkatan, penggantian, dan pemberhentian anggota dewan komisaris, sejak tanggal keputusan RUPS tersebut”.
23. Pasal 113 UU PT mengatur bahwa “.... besarnya gaji atau honorarium dan tunjangan bagi anggota dewan komisaris ditetapkan oleh RUPS”.

24. Pasal 127 ayat (1) UU PT mengatur bahwa “Keputusan RUPS mengenai penggabungan, peleburan, pengambilalihan, atau pemisahan”.

25. Pasal 142 ayat (1) UU PT mengatur bahwa “Pembubaran Perseroan terjadi berdasarkan keputusan RUPS”.

c) Tanggung Jawab Rapat Umum Pemegang Saham

Secara umum, batasan tanggung jawab RUPS diatur oleh Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) UU PT. Pasal 3 ayat (1) UU PT mengatur bahwa “Pemegang saham Perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimiliki”.⁹⁹

Pasal 3 ayat (2) UU PT mengatur bahwa:

Ketentuan tidak berlaku apabila:¹⁰⁰

- 1) Persyaratan Perseroan sebagai badan hukum belum atau tidak terpenuhi;
- 2) Pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung dengan iktikad buruk memanfaatkan Perseroan untuk kepentingan pribadi;

⁹⁹ Penjelasan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menjelaskan bahwa “.... pemegang saham hanya bertanggung jawab sebesar setoran atas seluruh saham yang dimilikinya dan tidak meliputi harta kekayaan pribadi”.

¹⁰⁰ Penjelasan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menjelaskan bahwa:

Dalam hal-hal tertentu tidak tertutup kemungkinan hapusnya tanggung jawab terbatas tersebut apabila terbukti terjadi hal-hal yang disebutkan dalam ayat ini. Tanggung jawab pemegang saham sebesar setoran atas seluruh saham yang dimilikinya kemungkinan hapus apabila terbukti, antara lain terjadi pencampuran harta kekayaan pribadi pemegang saham dan harta kekayaan Perseroan sehingga Perseroan didirikan semata-mata sebagai alat yang dipergunakan pemegang saham untuk memenuhi tujuan pribadinya sebagaimana dimaksud dalam huruf b dan huruf d.

- 3) Pemegang saham yang bersangkutan terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Perseroan; atau
- 4) Pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan Perseroan, yang mengakibatkan kekayaan Perseroan menjadi tidak cukup untuk melunasi utang Perseroan.

d) Macam-Macam Rapat Umum Pemegang Saham

Pada prinsipnya RUPS ada 2 (dua) macam, yakni RUPS tahunan dan RUPS lainnya.¹⁰¹ Rapat Umum Pemegang Saham tahunan wajib diadakan dalam jangka waktu paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun buku berakhir.¹⁰² Dalam RUPS tahunan, harus diajukan semua dokumen dari laporan tahunan Perseroan sebagaimana dimaksud Pasal 66 ayat (2) UU PT.¹⁰³

Dalam praktik, “RUPS lainnya” sering dikenal sebagai RUPS luar biasa.¹⁰⁴ RUPS luar biasa dapat diadakan setiap waktu berdasarkan kebutuhan Perseroan.¹⁰⁵

e) Keputusan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS)

Pada prinsipnya keputusan RUPS diambil berdasarkan musyawarah untuk mufakat.¹⁰⁶ Dalam hal keputusan berdasarkan

¹⁰¹ Lihat Pasal 78 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

¹⁰² Lihat Pasal 78 ayat (2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

¹⁰³ Lihat Pasal 78 ayat (3) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

¹⁰⁴ Lihat Penjelasan Pasal 78 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

¹⁰⁵ Lihat Pasal 78 ayat (4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

¹⁰⁶ Lihat Pasal 87 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

musyawarah untuk mufakat tidak tercapai, keputusan adalah sah jika disetujui lebih dari $\frac{1}{2}$ (satu perdua) bagian dari jumlah suara yang dikeluarkan kecuali Undang-Undang dan/atau anggaran dasar menentukan bahwa keputusan adalah sah jika disetujui oleh jumlah suara setuju yang lebih besar.¹⁰⁷

2) Direksi

a) Pengertian Direksi

Secara eksplisit Pasal 1 angka 9 UU BUMN mengartikan bahwa “Direksi adalah organ BUMN yang bertanggung jawab atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN, serta mewakili BUMN baik di dalam maupun di luar pengadilan”.

Pengertian direksi lainnya dapat diketahui dalam Pasal 1 angka 5 UU PT, di mana, Pasal 1 angka 5 UU PT mengartikan bahwa:

Direksi adalah organ Perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan serta mewakili Perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.

Dari pengertian di atas, dapat dipahami bahwa direksi merupakan organ BUMN yang kedudukannya begitu vital. Penulis katakan direksi merupakan organ BUMN yang kedudukannya begitu vital, karena direksi yang menjalankan kegiatan usaha BUMN, sehingga direksi yang bertanggung jawab penuh atas

¹⁰⁷ Lihat Pasal 87 ayat (2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

pengurusan Perseroan. Jadi, maju mundurnya BUMN berada di tangan direksi. Tanpa adanya direksi, tidak mungkin korporasi dapat menjalankan roda bisnisnya.

Selain itu, dari pengertian direksi di atas, dapat dipahami bahwa dari beberapa organ BUMN (RUPS, direksi, dan komisaris) yang mewakili Perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan yaitu direksi. Namun, dalam hal tertentu direksi dapat memberikan kuasa kepada pejabat struktural untuk mewakilinya.

b) Persyaratan Direksi

Sebagaimana penulis jelaskan di atas bahwa direksi merupakan organ BUMN yang kedudukannya begitu vital, maka orang perseorangan yang hendak menduduki jabatan tersebut harus memenuhi persyaratan sebagaimana diatur oleh Pasal 16 UU BUMN. Adapun persyaratan dimaksud yaitu:

1. Anggota direksi harus diangkat berdasarkan pertimbangan keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, serta dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan Persero.¹⁰⁸
2. Pengangkatan anggota direksi dilakukan melalui mekanisme uji kelayakan dan kepatutan.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Lihat Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

¹⁰⁹ Lihat Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Penjelasan Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menjelaskan bahwa:

3. Anggota direksi yang telah dinyatakan lulus uji kelayakan dan kepatutan wajib menandatangani kontrak manajemen¹¹⁰ sebelum ditetapkan pengangkatannya sebagai anggota direksi.¹¹¹

Masa jabatan anggota direksi ditetapkan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.¹¹² Dalam hal direksi terdiri atas lebih dari seorang anggota, salah seorang anggota direksi diangkat sebagai direktur utama.¹¹³ Jadi, orang

Mengingat kedudukan direksi sebagai organ Persero strategis dalam mengurus perusahaan, guna mencapai maksud dan tujuan perusahaan, untuk mengisi jabatan tersebut diperlukan calon-calon anggota direksi yang mempunyai keahlian, integritas, kejujuran, kepemimpinan, pengalaman, perilaku yang baik, dan dedikasi yang tinggi, serta mempunyai visi pengembangan perusahaan.

Untuk memperoleh calon-calon direksi terbaik, diperlukan seleksi melalui uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*) yang dilakukan secara transparan, profesional, mandiri, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Uji kelayakan dan kepatutan tersebut dilakukan oleh suatu tim yang ditunjuk oleh menteri selaku RUPS dalam hal seluruh sahamnya dimiliki oleh negara, dan ditunjuk oleh menteri selaku pemegang saham dalam hal sebagian sahamnya dimiliki oleh negara, khusus bagi direksi yang mewakili unsur pemerintah.

Anggota-anggota tim yang dirujuk oleh menteri harus memenuhi kriteria lain yaitu, profesionalitas, pemahaman bidang manajemen dan usaha BUMN yang bersangkutan, tidak memiliki benturan kepentingan (*conflict of interest*) dengan calon anggota direksi yang bersangkutan, dan memiliki integritas, serta dedikasi yang tinggi. Menteri dapat pula menunjuk lembaga profesional yang independent untuk melakukan uji kelayakan dan kepatutan terhadap calon-calon anggota direksi Persero.

¹¹⁰ Penjelasan Pasal 16 ayat (3) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menjelaskan bahwa:

Yang dimaksud dengan "kontrak manajemen" adalah *statement of corporate intent* (SCI) yang antara lain, berisikan janji-janji atau pernyataan direksi untuk memenuhi segala target-target yang ditetapkan oleh pemegang saham. Kontrak manajemen tersebut diperbaharui setiap tahun untuk disesuaikan dengan kondisi dan perkembangan perusahaan.

¹¹¹ Lihat Pasal 16 ayat (3) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

¹¹² Lihat Pasal 16 ayat (4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Penjelasan Pasal 16 ayat (4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menjelaskan bahwa "Anggota direksi yang telah menyelesaikan masa jabatannya dapat dipertimbangkan untuk diangkat kembali berdasarkan penilaian kinerja pada periode sebelumnya".

¹¹³ Lihat Pasal 16 ayat (5) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

perseorangan dapat menduduki jabatan direksi maksimal 2 (dua) periode berturut-turut pada BUMN yang sama dengan periode sebelumnya.

Selain UU BUMN, UU PT juga mengatur persyaratan direksi. Hal ini dapat diketahui dalam Pasal 93 ayat (1) UU PT. Pasal 93 ayat (1) UU PT mengatur bahwa:

Yang dapat diangkat menjadi anggota direksi adalah orang perseorangan yang cakap melakukan perbuatan hukum, kecuali dalam waktu 5 (lima) tahun sebelum pengangkatannya pernah:¹¹⁴

- a. Dinyatakan pailit;
- b. Menjadi anggota direksi atau anggota dewan komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan suatu Perseroan dinyatakan pailit; atau
- c. Dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara dan/atau yang berkaitan dengan sektor keuangan.

Anggota direksi yang pernah dinyatakan bersalah menyebabkan suatu Perseroan dinyatakan pailit, reputasinya dianggap tidak baik dalam menjalankan kepengurusan Perseroan.¹¹⁵ Oleh karena itu, anggota direksi yang memiliki reputasi yang tidak baik, maka anggota direksi tersebut tidak layak untuk menduduki jabatan yang vital (direksi) dalam sebuah Perseroan.¹¹⁶

¹¹⁴ Penjelasan Pasal 93 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menjelaskan bahwa “Jangka waktu 5 (lima) tahun terhitung sejak yang bersangkutan dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap telah menyebabkan Perseroan pailit atau apabila dihukum terhitung sejak selesai menjalani hukuman”.

¹¹⁵ Binoto Nadapdap, *Hukum Perseroan Terbatas: Berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 (Edisi Revisi)*, C.V. Jala Permata Aksara, Jakarta, 2014, h. 82.

¹¹⁶ Muhammad Teguh Pangestu, *Op.Cit.*, h. 78-79.

Persyaratan direksi lainnya diatur dalam aturan teknis yakni Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor PER-03/MBU/02/2015 tentang Persyaratan, Tata Cara Pengangkatan, Dan Pemberhentian Anggota Direksi Badan Usaha Milik Negara. Dalam Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor PER-03/MBU/02/2015 tentang Persyaratan, Tata Cara Pengangkatan, Dan Pemberhentian Anggota Direksi Badan Usaha Milik Negara, ada 3 (tiga) macam persyaratan anggota direksi BUMN, yakni persyaratan formal, persyaratan materiil, dan persyaratan lain. Persyaratan formal untuk menjadi anggota direksi BUMN berdasarkan BAB II Sub Bab A Lampiran Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor PER-03/MBU/02/2015 tentang Persyaratan, Tata Cara Pengangkatan, Dan Pemberhentian Anggota Direksi Badan Usaha Milik Negara, mengatur bahwa:

Direksi Perseroan adalah orang perseorangan yang cakap melakukan perbuatan hukum, kecuali dalam waktu 5 (lima) tahun sebelum pengangkatan pernah:

1. Dinyatakan pailit;
2. Menjadi anggota direksi atau anggota dewan komisaris/dewan pengawas yang dinyatakan bersalah mneyebabkan suatu BUMN dan/atau perusahaan dinyatakan pailit;
3. Dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara, BUMN, perusahaan, dan/atau yang berkaitan dengan sektor keuangan.

Kemudian, persyaratan materiil untuk menjadi anggota direksi BUMN berdasarkan BAB II Sub Bab B Lampiran Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor PER-

03/MBU/02/2015 tentang Persyaratan, Tata Cara Pengangkatan, Dan Pemberhentian Anggota Direksi Badan Usaha Milik Negara, mengatur bahwa:

Persyaratan materiil direksi BUMN yaitu:

- 1) Keahlian;
- 2) Integritas;
- 3) Kepemimpinan;
- 4) Pengalaman;
- 5) Jujur;
- 6) Perilaku yang baik; dan
- 7) Dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan perusahaan.

Dari tujuh indikator di atas harus dipenuhi oleh calon anggota direksi BUMN. Karena dari tujuh indikator di atas tersebut terdapat frasa “dan”. Dalam bahasa hukum, frasa “dan” bersifat kumulatif. Artinya, harus dipenuhi seluruhnya. Oleh karena itu, jika calon anggota direksi BUMN tidak memenuhi satu indikator saja, maka yang bersangkutan tidak dapat menjadi anggota direksi BUMN.

Selain harus memenuhi persyaratan formal dan materiil di atas, calon anggota direksi harus pula memenuhi persyaratan lain berdasarkan BAB II Sub Bab C Lampiran Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor PER-03/MBU/02/2015 tentang Persyaratan, Tata Cara Pengangkatan, Dan Pemberhentian Anggota Direksi Badan Usaha Milik Negara, yang mengatur bahwa:

Persyaratan lain direksi BUMN adalah sebagai berikut:

1. Bukan pengurus partai politik dan/atau calon anggota legislatif dan/atau anggota legislatif. Calon anggota legislatif

- atau anggota legislatif terdiri dari calon/anggota DPR, DPD, DPRD Tingkat I, dan DPRD Tingkat II;
2. Bukan calon kepala/wakil kepala daerah dan/atau kepala/wakil kepala daerah;
 3. Tidak menjabat sebagai direksi pada BUMN yang bersangkutan selama 2 (dua) periode berturut-turut;
 4. Memiliki dedikasi dan menyediakan waktu sepenuhnya untuk melakukan tugasnya; dan
 5. Sehat jasmani dan rohani (tidak sedang menderita suatu penyakit yang dapat menghambat pelaksanaan tugas sebagai direksi BUMN), yang dibuktikan dengan surat keterangan sehat dari dokter.

c) Pengangkatan Direksi

Berdasarkan BAB III Sub Bab A Lampiran Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor PER-03/MBU/02/2015 tentang Persyaratan, Tata Cara Pengangkatan, Dan Pemberhentian Anggota Direksi Badan Usaha Milik Negara, diatur bahwa:

Sumber Bakal Calon direksi BUMN berasal dari:

- 1) Direksi BUMN;
- 2) Dewan komisaris/dewan pengawas;
- 3) Talenta BUMN yang terdiri atas:
 - a. Pejabat satu tingkat di bawah direksi atau pejabat yang mempunyai reputasi istimewa;
 - b. Direksi anak perusahaan BUMN/perusahaan patungan BUMN.
- 4) Talenta kementerian BUMN;
- 5) Sumber lain yang terdiri:
 - a. Pejabat BUMN lain; dan
 - b. Sumber lainnya.

Kemudian, berdasarkan BAB V Sub Bab A Lampiran Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor PER-03/MBU/02/2015 tentang Persyaratan, Tata Cara

Pengangkatan, Dan Pemberhentian Anggota Direksi Badan Usaha Milik Negara, diatur bahwa:

- a. Karyawan BUMN yang diangkat menjadi direksi di BUMN tempat yang bersangkutan bekerja maupun BUMN lain, maka yang bersangkutan pensiun¹¹⁷ sebagai karyawan BUMN dengan pangkat tertinggi pada BUMN yang bersangkutan (BUMN tempat karyawan yang bersangkutan menjadi karyawan), terhitung sejak yang bersangkutan diangkat menjadi direksi.
- b. Bagi karyawan yang pensiun dengan pangkat tertinggi karena menjabat sebagai direksi, diberikan hak pensiun dengan kategori tertinggi berdasarkan ketentuan perusahaan.

Kemudian, berdasarkan BAB III Sub Bab B Lampiran Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor PER-03/MBU/02/2015 tentang Persyaratan, Tata Cara Pengangkatan, Dan Pemberhentian Anggota Direksi Badan Usaha Milik Negara, mengatur bahwa:

- 1) Menteri, sekretaris, deputy teknis,¹¹⁸ dan /atau deputy¹¹⁹ mencari bakal calon, dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:
 - a. Bakal calon dari talenta BUMN, diusulkan melalui dewan komisaris/dewan pengawas.
 - b. Menteri, sekretaris, deputy teknis, dan/atau deputy dapat menetapkan bakal calon dari talenta BUMN tanpa usulan

¹¹⁷ Dalam hal ini pensiun yang dimaksud adalah pensiun dini.

¹¹⁸ Menurut BAB I Sub Bab D angka 8 Lampiran Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor PER-03/MBU/02/2015 tentang Persyaratan, Tata Cara Pengangkatan, Dan Pemberhentian Anggota Direksi Badan Usaha Milik Negara, mengartikan bahwa "Deputy teknis adalah pejabat eselon I di bawah menteri yang membidangi BUMN yang jabatan anggota direksinya akan diberhentikan dan/atau diangkat".

¹¹⁹ Menurut BAB I Sub Bab D angka 7 Lampiran Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor PER-03/MBU/02/2015 tentang Persyaratan, Tata Cara Pengangkatan, Dan Pemberhentian Anggota Direksi Badan Usaha Milik Negara, mengartikan bahwa "Deputy adalah pejabat eselon I di bawah menteri yang membidangi pengelolaan data dan informasi direksi/calon direksi dan penyusunan rencana program pengembangan calon direksi".

- dewan komisaris/dewan pengawas apabila dipandang memiliki prestasi yang baik.
- c. Bakal calon dari talenta kementerian BUMN, diusulkan melalui sekretaris.
 - d. Bakal calon yang berasal dari dikeski, dewan komisaris/dewan pengawas, dan/atau sumber lain dapat mengajukan lamaran kepada atau diusulkan langsung oleh menteri, sekretaris, deputi teknis, dan/atau deputi.
 - e. Penjaringan bakal calon dutamakan dari talenta BUMN.
- 2) Khusus untuk BUMN terbuka, bakal calon dari talenta BUMN harus diusulkan melalui dewan komisaris. Apabila menteri memandang terdapat bakal calon lain yang memiliki potensi untuk menjadi anggota direksi, namun tidak termasuk dalam daftar nama yang diusulkan oleh dewan komisaris, menteri dapat meminta dewan komisaris untuk melakukan penilaian terhadap yang bersangkutan dan jika memenuhi syarat agar diusulkan kepada menteri.
- 3) Semua bakal calon diadministrasikan oleh deputi.

Di sisi lain, bakal calon direksi BUMN harus mengikuti Uji Kelayakan dan Kepatutan (UKK) yang dilakukan oleh tim yang ditetapkan oleh menteri atau lembaga profesional yang ditunjuk oleh menteri. Uji Kelayakan dan Kepatutan diatur dalam BAB III Sub Bab C Lampiran Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor PER-03/MBU/02/2015 tentang Persyaratan, Tata Cara Pengangkatan, Dan Pemberhentian Anggota Direksi Badan Usaha Milik Negara. BAB III Sub Bab C Lampiran Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor PER-03/MBU/02/2015 tentang Persyaratan, Tata Cara Pengangkatan, Dan Pemberhentian Anggota Direksi Badan Usaha Milik Negara, mengatur bahwa:

1. Bakal calon yang akan ditetapkan menjadi calon anggota direksi, adalah seseorang yang telah dinyatakan memenuhi persyaratan formal dan persyaratan lain dan lulus UKK.

2. Evaluasi pemenuhan persyaratan formal dan persyaratan lainnya dilakukan oleh deputi. Dalam hal deputi tidak memiliki data dan/atau informasi yang cukup, pembuktian dapat dilakukan dengan menandatangani pernyataan pemenuhan persyaratan formal dan persyaratan lain oleh bakal calon yang bersangkutan.
3. Uji Kelayakan dan Kepatutan terhadap bakal calon dilakukan oleh lembaga profesional yang ditunjuk oleh menteri.
4. Uji Kelayakan dan Kepatutan dapat pula dilakukan oleh tim yang dibentuk oleh menteri tanpa melalui lembaga profesional.
5. Dimensi penilaian dalam UKK adalah sebagaimana Lampiran I.
6. Terhadap BUMN tertentu yang ditetapkan oleh menteri, calon direktur utama harus pula memenuhi kriteria standar global.
7. Rekomendasi hasil penilaian dikategorikan sebagai berikut:

Skala Rating	Klasifikasi
> 2,83	Disarankan (D)/istilah lain yang disamakan.
2,58 s.d. 2,83	Disarankan dengan pengembangan (DP)/istilah lain yang disamakan.
< 2,58	Tidak disarankan (TD)/istilah lain yang disamakan.

8. Skala nilai merupakan hasil rata-rata tertimbang dari skala rating atas penilaian masing-masing aspek kualitas pribadi yang diasumsikan memiliki bobot yang sama.
9. Bakal calon yang dinyatakan lulus UKK apabila mendapat rekomendasi “disarankan (D)/istilah lain yang disamakan” atau “disarankan dengan pengembangan (DP)/istilah lain yang disamakan”.
10. Dikecualikan dari ketentuan angka 9, khusus terhadap bakal calon yang berasal dari dewan komisaris/dewan pengawas BUMN dan sumber lain dari unsur sumber lainnya, dinyatakan lulus UKK apabila mendapat rekomendasi “disarankan (D)/istilah lain yang disamakan”.
11. Masa berlaku hasil penilaian adalah selama 2 (dua) tahun terhitung sejak tanggal hasil UKK diterbitkan.
12. Pengangkatan Kembali anggota direksi pada posisi jabatan yang sama dalam satu BUMN, dapat dilakukan tanpa UKK, apabila dinilai mampu melaksanakan tugasnya dengan baik selama masa jabatannya yang antara lain didasarkan pada pencapaian target kinerja perusahaan, kekompakan tim, integritas, dan rekam jejak (*track record*). Penyajian hasil penilaian dapat dilakukan dalam bentuk narasi kualitatif.

13. Uji Kelayakan dan Kepatutan terhadap bakal calon yang berasal dari anggota direksi BUMN dan/atau mantan anggota direksi BUMN selain yang tersebut angka 12, dapat dilakukan oleh tim dengan mengevaluasi pencapaian target kinerja perusahaan, kekompakan tim, integritas, dan rekam jejak (*track record*) yang bersangkutan selama menjalankan tugasnya sebagai direksi BUMN. Penyajian hasil UKK dapat dilakukan dalam bentuk narasi kualitatif.
14. Sebelum seseorang ditetapkan menjadi direksi, menteri dapat melakukan evaluasi terhadap hasil UKK lembaga profesional atau tim. Evaluasi hasil UKK lembaga profesional dapat dilakukan melalui tim yang dibentuk oleh menteri.
15. Khusus untuk Bank BUMN, bakal calon yang akan diajukan dalam RUPS, dievaluasi oleh tim yang dibentuk oleh menteri dengan melibatkan ketua komite dewan komisaris sebagaimana dimaksud berhalangan, maka dapat digantikan oleh anggota Komite dari unsur komisaris independen yang melakukan fungsi nominasi.
16. Khusus untuk BUMN terbuka selain Bank, bakal calon yang akan diajukan dalam RUPS, dievaluasi oleh tim yang dibentuk oleh menteri dengan melibatkan komisaris utama atau ketua komite dewan komisaris yang melakukan fungsi nominasi.

Dalam disiplin ilmu hukum perusahaan, baik pengangkatan direksi Persero maupun PT swasta, dilakukan oleh RUPS. Hal ini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) UU BUMN jo. Pasal 15 ayat (2) UU BUMN jo. Pasal 94 ayat (1) UU PT. Di mana, Pasal 15 ayat (1) UU BUMN mengatur bahwa "Pengangkatan dan pemberhentian direksi dilakukan oleh RUPS". Pasal 15 ayat (2) UU BUMN mengatur bahwa "Dalam hal menteri bertindak selaku RUPS, pengangkatan dan pemberhentian direksi ditetapkan oleh

menteri”. Pasal 94 ayat (1) UU PT mengatur bahwa “Anggota direksi diangkat oleh RUPS”.¹²⁰

Adapun mekanisme usulan pengangkatan bakal calon direksi berdasarkan BAB III Sub Bab E Lampiran Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor PER-03/MBU/02/2015 tentang Persyaratan, Tata Cara Pengangkatan, Dan Pemberhentian Anggota Direksi Badan Usaha Milik Negara, diatur bahwa:

1. Bagi bakal calon yang telah dinyatakan memenuhi persyaratan formal dan persyaratan lain serta lulus UKK, dapat ditetapkan menjadi anggota direksi.
2. Bagi BUMN tertentu, penetapan seseorang menjadi anggota direksi dapat dilakukan setelah dinyatakan lulus UKK sesuai ketentuan sektoral (sesuai ketentuan yang berlaku di bidang usaha BUMN yang bersangkutan). Dalam hal penetapan anggota direksi dilakukan sebelum UKK sesuai ketentuan sektoral, maka dalam keputusan pengangkatannya dinyatakan bahwa pengangkatan yang bersangkutan berlaku efektif sejak dinyatakan lulus UKK.
3. Penetapan seseorang menjadi anggota direksi dapat dilakukan melalui cara:
 - a. Keputusan menteri apabila seluruh saham/modal BUMN dimiliki oleh negara;
 - b. Keputusan RUPS atau keputusan seluruh pemegang saham secara sirkuler apabila tidak seluruh saham dimiliki oleh negara.
4. Bagi BUMN terbuka, daftar Riwayat hidup calon anggota direksi yang akan diusulkan untuk diangkat dalam RUPS, wajib tersedia dan diumumkan pada saat penyelenggaraan RUPS sebelum pengambilan keputusan mengenai pengangkatan yang bersangkutan sebagai anggota direksi.
5. Sebelum ditetapkan menjadi anggota direksi, yang bersangkutan harus menandatangani surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan lain yang dilarang untuk

¹²⁰ Penjelasan Pasal 94 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menjelaskan bahwa “Kewenangan RUPS tidak dapat dilimpahkan kepada organ Perseroan lainnya atau pihak lain”.

dirangkap dengan jabatan anggota direksi terhitung sejak yang bersangkutan diangkat menjadi anggota direksi (jika ada). Dalam hal yang bersangkutan tidak mengundurkan diri dalam jangka waktu sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, maka jabatannya sebagai anggota direksi BUMN berakhir pada batas waktu tersebut.

6. Dalam hal keputusan pengangkatan dilakukan dengan Keputusan Menteri atau keputusan seluruh pemegang saham secara sirkuler, maka setelah keputusan ditetapkan, deputi teknis memproses penyerahan Surat Keputusan kepada anggota direksi terpilih. Dalam proses penyerahan, deputi teknis dibantu oleh pejabat eselon II yang bertanggung jawab di bidang hukum.
7. Setelah penyerahan dilakukan, seluruh dokumen diserahkan oleh deputi teknis kepada deputi untuk diadministrasikan.
8. Dalam hal pengangkatan akan ditetapkan dalam RUPS, penyampaian hasil UKK kepada menteri disertai dengan surat penetapan calon dan surat kuasa untuk menghadiri dan mengambil keputusan dalam RUPS. Setelah RUPS dilaksanakan, semua dokumen disampaikan oleh deputi teknis kepada deputi untuk diadministrasikan.
9. Deputi mengadministrasikan semua dokumen terkait dengan pengangkatan anggota direksi, termasuk dokumentasi proses pengangkatan, UKK, dan evaluasi.
10. Anggota direksi terpilih menandatangani kontrak manajemen, pakta integritas, dan surat pernyataan yang berisi kesanggupan untuk menjalankan tugas dengan baik dan bersedia diberhentikan sewaktu-waktu berdasarkan pertimbangan menteri/RUPS.
11. Anggota direksi mulai menjabat secara efektif terhitung sejak tanggal penyerahan keputusan atau tanggal yang ditetapkan dalam keputusan menteri/RUPS/seluruh pemegang saham secara sirkuler.

d) Pemberhentian Direksi

Sebagaimana yang telah penulis jelaskan sebelumnya, bahwa masa jabatan anggota direksi selama 5 (lima) tahun. Namun, sewaktu-waktu atau sebelum mencapai 5 (lima) tahun anggota direksi dapat diberhentikan. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 17 UU BUMN yang mengatur bahwa "Anggota direksi

sewaktu-waktu dapat diberhentikan berdasarkan keputusan RUPS dengan menyebutkan alasannya". Pemberhentian sewaktu-waktu adalah pemberhentian sebelum masa jabatannya berakhir. Pemberhentian sewaktu-waktu tersebut dilakukan apabila direksi antara lain tidak dapat memenuhi kewajibannya yang telah disepakati dalam kontrak manajemen, tidak dapat menjalankan tugasnya dengan baik, melanggar ketentuan anggaran dasar dan/atau peraturan perundang-undangan, dinyatakan bersalah dengan keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap, meninggal dunia, dan mengundurkan diri.¹²¹

Kemudian, selain alasan pemberhentian di atas, alasan pemberhentian anggota direksi berdasarkan BAB IV Sub Bab A Lampiran Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor PER-03/MBU/02/2015 tentang Persyaratan, Tata Cara Pengangkatan, Dan Pemberhentian Anggota Direksi Badan Usaha Milik Negara, diatur bahwa:

1.
2. Alasan pemberhentian antara lain:
 - a.;
 - b.;
 - c.;
 - d. Telah ditetapkan sebagai tersangka atau terdakwa dalam Tindakan yang merugikan BUMN dan/atau negara;
 - e. Melakukan tindakan yang melanggar etika dan/atau kepatutan yang seharusnya dihormati sebagai direksi BUMN;
 - f.;

¹²¹ Lihat Penjelasan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

- g.;
 - h. Alasan lainnya yang dinilai tepat oleh RUPS atau menteri demi kepentingan dan tujuan BUMN, antara lain karena terjadinya ketidakharmonisan antar anggota direksi.
3. Apabila terjadi perbedaan antara ketentuan peraturan menteri ini dengan anggaran dasar BUMN mengenai alasan pemberhentian, maka yang berlaku adalah ketentuan anggaran dasar.
 4. Jabatan direksi berakhir apabila:
 - a.;
 - b. Masa jabatannya berakhir;
 - c. Tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai direksi berdasarkan ketentuan anggaran dasar dan peraturan perundang-undangan termasuk rangkap jabatan yang dilarang dan

e) Tugas dan Wewenang Direksi

Pada dasarnya ada 2 (dua) sumber tugas dan tanggung jawab dan perwakilan yang dimiliki direksi, yakni:¹²²

1. Kebergantungan Perseroan pada direksi dipercayakan dengan kepengurusan dan perwakilan Perseroan; dan
2. Perseroan adalah alasan keberadaan direksi. Artinya direksi ada karena adanya Perseroan. Begitu juga sebaliknya jika tidak ada Perseroan, maka direksi juga tidak ada. Dengan demikian, antara Perseroan dan direksi terdapat hubungan kepercayaan yang melahirkan kewajiban berdasarkan kepercayaan di antara para direksi dengan Perseroannya, yang merupakan pendelegasian¹²³ wewenang dari Perseroan kepada direksi untuk mengelola korporasi.

¹²² Hendra Setiawan Boen, *Bianglala Business Judgment Rule*, P.T. Tatanusa, Jakarta, 2008, h. 57-58.

¹²³ Delegasi berdasarkan Algemene Bepalingen van Administratief Recht, adalah pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan yang telah diberi wewenang kepada

Pasal 92 ayat (1) UU PT mengatur bahwa “Direksi menjalankan pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan”. Hal ini dapat dipahami bahwa direksi dalam melaksanakan tugasnya semata-mata demi kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan. Bukan melaksanakan tugas demi kepentingan pribadinya, koleganya, maupun orang lain. Ketentuan ini begitu jelas memberikan batasan kepada direksi dalam menjalankan pengurusan Perseroan dan melarang adanya benturan kepentingan pribadi (*conflict of interest*) direksi. Batasan yang dimaksud adalah demi kepentingan Perseroan dan maksud dan tujuan Perseroan.

Kemudian, Pasal 92 ayat (2) UU PT mengatur bahwa “Direksi berwenang menjalankan pengurusan sesuai dengan kebijakan yang dipandang tepat, dalam batas yang ditentukan dalam undang-undang ini dan/atau anggaran dasar”. Dari ketentuan ini dapat dipahami bahwa selain demi kepentingan Perseroan dan maksud dan tujuan Perseroan, direksi dalam menjalankan tugasnya harus sesuai dengan kebijakan yang dipandang tepat. Kebijakan yang dipandang tepat dinilai berdasarkan UU PT dan/atau anggaran dasar.

organ lainnya yang akan melaksanakan wewenang yang telah dilimpahkan itu sebagai wewangnya sendiri. Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, P.T. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, h. 103.

Dengan demikian, jika direksi dalam menjalankan tugasnya tidak sesuai dengan demi kepentingan Perseroan, maksud dan tujuan Perseroan, dan UU PT dan/atau anggaran dasar, maka direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian yang diderita Perseroan.

f) Kewajiban Hukum Direksi

Dalam disiplin hukum perusahaan, seluruh organ Persero memiliki kewajiban masing-masing sesuai dengan ketentuan anggaran dasar, UU BUMN, dan UU PT. Oleh karena itu, Perseroan diharapkan dapat menjalankan kegiatan usahanya dengan baik dan sesuai dengan maksud dan tujuan Persero.¹²⁴

Berdasarkan Pasal 19 UU BUMN diatur bahwa “Dalam melaksanakan tugasnya, anggota direksi wajib mencurahkan tenaga, pikiran dan perhatian secara penuh pada tugas, kewajiban, dan pencapaian tujuan Persero”. Jadi, direksi harus totalitas dalam melaksanakan tugasnya.

Kemudian, Pasal 21 ayat (1) UU BUMN secara tegas mengatur bahwa “Direksi wajib menyiapkan rancangan rencana jangka panjang yang merupakan rencana strategis yang memuat sasaran dan tujuan Persero yang hendak dicapai dalam jangka waktu 5 (lima) tahun”. Lebih lanjut, Pasal 21 ayat (2) UU BUMN mengatur bahwa rancangan rencana jangka panjang yang telah

¹²⁴ Muhammad Teguh Pangestu, *Op.Cit.*, h. 97.

ditandatangani bersama dengan komisaris disampaikan kepada RUPS untuk mendapatkan pengesahan.

Di samping itu, Pasal 22 ayat (1) UU BUMN mengatur bahwa “Direksi wajib menyiapkan rancangan rencana kerja dan anggaran perusahaan yang merupakan penjabaran tahunan dari rencana jangka panjang”. Dengan demikian, selain wajib menyiapkan rancangan rencana jangka panjang, direksi wajib menyiapkan rancangan rencana kerja dan anggaran perusahaan.

Pasal 22 ayat (2) UU BUMN mengatur bahwa “Direksi wajib menyampaikan rancangan rencana kerja dan anggaran perusahaan kepada RUPS untuk memperoleh pengesahan”.

Selanjutnya, Pasal 23 ayat (1) UU BUMN mengatur bahwa “Dalam waktu 5 (lima) bulan setelah tahun buku Persero ditutup, direksi wajib menyampaikan laporan tahunan kepada RUPS untuk memperoleh pengesahan”.

Pasal 23 ayat (2) UU BUMN mengatur bahwa “Laporan tahunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditandatangani oleh semua anggota direksi dan komisaris”.

Pasal 23 ayat (3) UU BUMN mengatur bahwa “Dalam hal ada anggota direksi atau komisaris tidak menandatangani laporan tahunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), harus disebutkan alasannya secara tertulis”.

Jika ditelusuri lebih dalam, ternyata kewajiban direksi tidak hanya diatur oleh UU BUMN, tetapi juga diatur oleh UU PT. Hal ini dapat diketahui pada Pasal 100 ayat (1) UU PT yang mengatur bahwa:

Direksi wajib:

- a. Membuat daftar pemegang saham, daftar khusus, risalah RUPS, dan risalah rapat direksi;
- b. Membuat laporan tahunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 dan dokumen keuangan Perseroan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Dokumen Perusahaan; dan
- c. Memelihara seluruh daftar, risalah, dan dokumen keuangan Perseroan dan dokumen Perseroan lainnya.

Selanjutnya, Pasal 101 ayat (1) UU PT mengatur bahwa

“Anggota direksi wajib melaporkan kepada Perseroan mengenai saham yang dimiliki anggota direksi yang bersangkutan dan/atau keluarganya dalam Perseroan dan Perseroan lain untuk selanjutnya dicatat dalam daftar khusus”.

Pasal 101 ayat (2) UU PT mengatur bahwa “Anggota direksi yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan menimbulkan kerugian bagi Perseroan, bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian Perseroan tersebut.

Lebih lanjut, secara tegas Pasal 102 ayat (1) UU PT mengatur bahwa:

Direksi wajib meminta persetujuan RUPS untuk:

- a) Mengalihkan kekayaan Perseroan; atau
- b) Menjadikan jaminan utang kekayaan Perseroan; yang merupakan lebih dari 50% jumlah kekayaan bersih Perseroan dalam 1 transaksi atau lebih, baik yang berkaitan satu sama lain maupun tidak.

g) Tanggung Jawab Direksi

Organ Persero yang bertanggung jawab menjalankan pengurusan Persero yaitu direksi. Dalam menjalankan pengurusan Persero, direksi memiliki tanggung jawab. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 9 UU BUMN yang mengartikan bahwa “Direksi adalah organ BUMN yang bertanggung jawab atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN, serta mewakili BUMN baik di dalam maupun di luar pengadilan”.

Selain itu, Pasal 1 angka 5 UU PT mengatur bahwa:

Direksi adalah organ Perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan serta mewakili Perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.

Pada dasarnya, direksi bertanggung jawab atas pengurusan

Perseroan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 92 ayat (1).¹²⁵

Pengurusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib dilaksanakan setiap anggota direksi dengan iktikad baik dan penuh tanggung jawab.¹²⁶ Apabila anggota direksi bersalah atau lalai menjalankan tugasnya, maka setiap anggota direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian Perseroan.¹²⁷ Jika dalam Perseroan direksi terdiri atas 2 (dua) anggota direksi atau lebih,

¹²⁵ Lihat Pasal 97 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

¹²⁶ Lihat Pasal 97 ayat (2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

¹²⁷ Lihat Pasal 97 ayat (3) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

maka tanggung jawab penuh secara pribadi berlaku secara tanggung renteng bagi setiap anggota direksi.¹²⁸

Dari beberapa ketentuan di atas, dapat dipahami bahwa pada prinsipnya direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian Persero atau Perseroan, jika direksi dalam melaksanakan tugasnya terbukti bersalah atau lalai. Setiap direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi artinya, setiap anggota direksi bertanggung jawab hingga kekayaan pribadinya.

Namun, hal di atas tidak berlaku kepada anggota direksi yang dapat membuktikan kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya; telah melakukan pengurusan dengan iktikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan; tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.¹²⁹

6. Perusahaan Umum (Perum)

a. Pengertian Perusahaan Umum (Perum)

Pengertian Perum dapat diketahui dalam Pasal 1 angka 4 UU

BUMN. Pasal 1 angka 4 UU BUMN mengartikan bahwa:

.... Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan

¹²⁸ Lihat Pasal 97 ayat (4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

¹²⁹ Lihat Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Dari pengertian Perum di atas, dapat dipahami bahwa modal Perum tidak terbagi atas saham dan tujuan didirikannya Perum adalah untuk kemanfaatan umum dan mengejar keuntungan (*profit oriented*). Hal ini berbeda dengan Persero. Pada Persero, modal Persero terbagi atas saham dan tujuan didirikannya Persero adalah untuk mengejar keuntungan (*profit oriented*).

b. Maksud Dan Tujuan Pendirian Perusahaan Umum (Perum)

Maksud dan tujuan Perum diatur oleh Pasal 36 ayat (1) UU BUMN. Pasal 36 ayat (1) UU BUMN mengatur bahwa “Maksud dan tujuan Perum adalah menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat”.

Penjelasan Pasal 36 ayat (1) UU BUMN menjelaskan bahwa:

Perum dibedakan dengan Perusahaan Perseroan karena sifat usahanya. Perum dalam usahanya lebih berat pada pelayanan demi kemanfaatan umum, baik pelayanan maupun penyediaan barang dan jasa. Namun demikian, sebagai badan usaha diupayakan untuk tetap mandiri dan untuk itu Perum perlu mendapat laba agar dapat hidup berkelanjutan.

Dari penjelasan di atas dapat dipahami bahwa maksud dan tujuan pendirian Perum adalah kegiatan usahanya bertujuan untuk kemanfaatan umum dan mendapat laba atau keuntungan.

c. Karakteristik Perusahaan Umum (Perum)

Dari pengertian Perum di atas, telah diketahui bahwa karakteristik Perum yaitu melayani kepentingan umum dan menegejar keuntungan. Selain itu, karakteristik Perum lainnya dapat dilihat di bawah ini:¹³⁰

1. Berstatus badan hukum;
2. Bergerak dalam bidang-bidang vital;
3. Memiliki nama dan kekayaan sendiri;
4. Dapat menuntut dan dituntut;
5. Seluruh modalnya dimiliki oleh negara dari kekayaan negara yang dipisahkan;
6. Dipimpin oleh suatu direksi; dan
7. Pegawainya berstatus sebagai pegawai BUMN.

d. Organ Perusahaan Umum (Perum)

1) Menteri

a) Pengertian Menteri

Pasal 1 angka 5 UU BUMN mengartikan bahwa “Menteri adalah menteri yang ditunjuk dan/atau diberi kuasa untuk mewakili pemerintah selaku pemegang saham negara pada Persero dan pemilik modal pada Perum dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan”.

¹³⁰ Sentosa Sembiring, *Op.Cit.*, h. 67.

Dari pengertian di atas dapat dipahami bahwa menteri adalah wakil pemerintah selaku pemegang saham, pendiri, atau pemilik modal.

b) Tugas Dan Wewenang Menteri

Menteri sebagai organ Perum memiliki tugas dan wewenang. Kewenangan menteri diatur dalam Pasal 38 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU BUMN. Pasal 38 ayat (1) UU BUMN mengatur bahwa “Menteri memberikan persetujuan atas kebijakan pengembangan usaha Perum yang diusulkan oleh direksi”.

Kemudian, Pasal 38 ayat (2) UU BUMN mengatur bahwa “Kebijakan pengembangan usaha diusulkan oleh direksi kepada menteri setelah mendapat persetujuan dari dewan pengawas”.

Pasal 38 ayat (3) UU BUMN mengatur bahwa “Kebijakan ditetapkan sesuai dengan maksud dan tujuan Perum yang bersangkutan”.

c) Tanggung Jawab Menteri

Pasal 39 secara tegas mengatur bahwa:

Menteri tidak bertanggung jawab atas segala akibat perbuatan hukum yang dibuat Perum dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perum melebihi nilai kekayaan negara yang telah dipisahkan ke dalam Perum, kecuali apabila menteri:

- a. Baik langsung maupun tidak langsung dengan iktikad buruk memanfaatkan Perum semata-mata untuk kepentingan pribadi;
- b. Terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan Perum; atau
- c. Langsung maupun tidak langsung melawan hukum menggunakan kekayaan Perum.

Dari ketentuan di atas dapat dipahami bahwa pada prinsipnya menteri tidak bertanggung jawab atas segala akibat perbuatan hukum Perum dan tidak bertanggung jawab pula atas kerugian yang diderita oleh Perum melebihi nilai kekayaan negara yang telah dipisahkan ke dalam Perum. Maksud dari menteri tidak bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh Perum melebihi nilai kekayaan negara yang telah dipisahkan ke dalam Perum adalah, menteri hanya bertanggung jawab sebesar modal yang disetorkan ke dalam kas Perum. Namun, jika menteri melakukan tindakan sebagaimana dimaksud pada huruf a, b, atau c di atas, maka menteri bertanggung jawab hingga kekayaan pribadinya.

2) Direksi

Penjelasan pengertian direksi Persero, persyaratan direksi Persero, pengangkatan direksi Persero, pemberhentian direksi Persero, tugas dan wewenang direksi Persero, dan kewajiban hukum direksi Persero, serta tanggung jawab direksi Persero, berlaku pula terhadap direksi Perum.

D. Status Kepemilikan Badan Usaha Milik Negara Di Beberapa

Negara

1. Jepang

Badan Usaha Milik Negara di Jepang dikenal sebagai Perusahaan Spesial/Khusus (Tokushu Kaisha), yang merujuk kepada perusahaan persewaan yang memiliki hubungan kuat dengan kepentingan publik.¹³¹ Karena kepemilikan saham Pemerintah Jepang di perusahaan-perusahaan ini, BUMN di Jepang dianggap sebagai badan publik. Hal ini berbeda dengan BUMN di Inggris yang tidak dianggap sebagai bagian dari badan publik Inggris. Selain itu, Perusahaan Khusus dibentuk oleh undang-undang dalam bentuk undang-undang khusus perusahaan dan diatur dalam Undang-Undang Perusahaan, mirip dengan status hukum perusahaan publik di Inggris. Perusahaan Khusus juga tunduk pada pengawasan dan kontrol menteri melalui penunjukan direktur dan pengawas keuangan.¹³²

Sebelum memahami Perusahaan Khusus, seseorang terlebih dahulu harus mampu membedakan antara Perusahaan Khusus dengan Badan Jepang yang disebut sebagai Perusahaan Khusus berdasarkan Undang-Undang Khusus (Kosha). Meskipun tujuan pendirian Kosha untuk tujuan publik dan harus mengakui pentingnya menjadi entitas yang

¹³¹ H. Tamamura, *The Actual State And Effect Of Privatization In Japan*, dalam <http://ijecm.co.uk/wp-content/uploads/2017/02/526.pdf>. Hartini Binti Mohd Nasir, *State-Owned Enterprises: A Comparison Between The UK, Japan, And Malaysia*, International Journal of Economics, Commerce and Management, Nomor 2, United Kingdom, 2017, h. 124.

¹³² *Ibid.*

berorientasi pada keuntungan, bisnis Perusahaan Khusus lebih berorientasi komersial dibandingkan dengan Kosha.¹³³ Terlepas dari ini, sebagian besar Perusahaan Khusus berasal dari privatisasi Kosha Nasional pada tahun 1980an.¹³⁴

Sehubungan pemerintah yang mempertahankan kendali atas BUMN yang diprivatisasi, pemerintah Jepang tetap menjadi pemegang saham tunggal ataupun utama di perusahaan-perusahaan tersebut setelah diprivatisasi.¹³⁵

Model BUMN di Jepang adalah struktur bertipe kementerian, dimiliki dan diawasi oleh kementerian. Kebanyakan Perusahaan Khusus dimiliki oleh kementerian keuangan. Namun, tidak menutup kemungkinan kementerian lain juga dapat memiliki saham di Perusahaan Khusus, misalnya kementerian perhubungan memiliki saham perusahaan kereta api. Perusahaan khusus dapat memiliki kepemilikan saham campuran antara pemerintah dan swasta, seperti dalam kasus perusahaan yang terdaftar di bursa efek. Pemerintah melalui kementerian melakukan kontrol sesuai dengan presentase saham yang dimilikinya dalam Perusahaan Khusus.¹³⁶

¹³³ F. Mizutani dan S. Uranishi, *Privatization Of The Japan Highway Public Corporation: Policy assessment*, dalam *Ibid.*

¹³⁴ H. Masaharu, *Japanese Public Administration And Its Adaptation To New Public Management*, dalam *Ibid.*

¹³⁵ U.S. Department of State, dalam *Ibid.*

¹³⁶ *Ibid.*

2. Singapura

Badan usaha milik negara di Singapura ada 2 (dua) jenis yakni, *Government Linked Company* (GLC) dan *Government Statutory Boards* (GSB). *Government Linked Company* adalah badan hukum yang seluruh sahamnya dimiliki oleh Temasek Holdings atau Temasek Holdings secara langsung memiliki saham pengendali.¹³⁷

Temasek Holdings (Private) Limited (Temasek) adalah perusahaan yang mengelola kekayaan pemerintah Singapura yang memiliki fokus pada investasi. Adapun investasi yang dimaksud adalah industri jasa keuangan, telekomunikasi, media, teknologi, transportasi, industri, ilmu hayati, konsumen, real estate, energi, dan sumber daya.¹³⁸ Temasek didirikan berdasarkan *the Singapore Companies Act* pada tahun 1974 untuk menguasai dan mengelola investasi dan aset-aset yang sebelum dikuasai oleh pemerintah Singapura. Tujuan pengalihan aset-aset ke perusahaan komersial adalah untuk membebaskan kementerian keuangan dari tugas pengelolaan investasi dan fokus pada peran utamanya sebagai pembuat kebijakan dan aturan, sedangkan Temasek menguasai dan mengelola investasi tersebut dengan prinsip-prinsip komersial.¹³⁹

¹³⁷ Ha Joon Chang, *State Owned Enterprise Reform*, dalam <https://media.neliti.com/media/publications/44106-ID-prinsip-prinsip-kepemilikan-saham-pemerintah-dalam-perusahaan-milik-negara-studi.pdf>. Ni Wayan Desi Aryanti, *Prinsip-Prinsip Kepemilikan Saham Pemerintah Dalam Perusahaan Milik Negara (Studi Perbandingan Antara Indonesia Dengan Singapura)*, Fakultas Hukum Universitas Udayana, h. 6.

¹³⁸ <https://www.bloomberg.com/profile/company/TMSK:SP>.

¹³⁹ [https://www.temasek.com.sg/content/dam/temasek-corporate/news-and-views/news/files/Temasek%20Holdings%20FAQs%20\(15%20Sep%202011\).pdf](https://www.temasek.com.sg/content/dam/temasek-corporate/news-and-views/news/files/Temasek%20Holdings%20FAQs%20(15%20Sep%202011).pdf).

Temasek merupakan *exempt private company*. *Exempt private company* merupakan *private limited company* memiliki tidak lebih dari 20 (dua puluh) pemegang saham dan tidak satu pun dari pemegang sahamnya adalah perusahaan atau yang seluruh sahamnya dimiliki oleh pemerintah dan dinyatakan sebagai *exempt private company* dalam lembaran negara.¹⁴⁰

Berdasarkan Pasal 18.1 *the Singapore Company Act*, suatu perusahaan yang memiliki modal dalam bentuk saham dapat disebut sebagai *exempt private company* jika dalam anggaran dasarnya membatasi hak pengalihan saham, membatasi jumlah pemegang saham tidak lebih dari 50 dan melarang adanya *public offer* (penawaran umum) atas saham atau obligasi.¹⁴¹

Private limited company merupakan badan hukum mandiri (*separate legal entity*) yang terpisah dari pemiliknya, dapat dituntut maupun menuntut atas namanya sendiri, dan direksi serta pemegang saham tidak bertanggung jawab atas utang perusahaan. Tanggung jawab terbatas bukan berarti terbatasnya tanggung jawab perusahaan terhadap kreditor, melainkan tanggung jawab pemegang saham atau para pengurus perusahaan yang terbatas. Sepanjang *inbreng* dalam bentuk saham dibayar lunas, pemegang saham tidak mempunyai

¹⁴⁰ Accounting and Corporate Regulatory Authority, *Private Company Limited By Shares*, dalam Ni Wayan Desi Aryanti, *Op.Cit.*, h. 7.

¹⁴¹ *Ibid.*

kewajiban lain terhadap kreditor perusahaan dan harta pribadinya dilindungi dari para kreditor tersebut.¹⁴²

Private limited company sebagaimana dijelaskan di atas, memiliki pertanggungjawaban terbatas. Dalam hal ini, pertanggungjawaban terbatas bermakna bahwa utang perusahaan merupakan utang perusahaan itu sendiri dan para pengurus dilindungi dari pertanggungjawaban pribadi, kecuali para pengurus tersebut melakukan kelalaian dalam menjalankan pengurusan perusahaan atau memberikan *personal guarantee*.¹⁴³

Private limited company adalah badan hukum. Sebagai badan hukum, *private limited company* memiliki kekayaan yang terpisah dari pemegang saham. Modal yang telah disetorkan oleh pemegang saham kepada perusahaan bukan lagi kekayaan pemegang saham, melainkan modal tersebut menjadi milik perusahaan.

Kontribusi Temasek terhadap keuangan negara yaitu membayar pajak dan menyetorkan dividen kepada pemegang saham (pemerintah Singapura).¹⁴⁴

Sehubungan tidak adanya pengecualian yang diberikan terhadap Temasek mengenai *inbreng* oleh pemerintah Singapura kepada

¹⁴² Rikvin, *Singapore Private Limited Company Guide*, <http://www.rikvin.com/incorporation/singapore-private-limited-company/>. Diakses terakhir 15 Juni 2013.

¹⁴³ Accounting and Corporate Regulatory Authority, *Legal Nature Of Companies*, dalam Ni Wayan Desi Aryanti, *Loc.Cit*.

¹⁴⁴ *Ibid.*, h. 8.

Temasek, maka kekayaan pemerintah Singapura yang telah di-*inbren*g ke Temasek dalam bentuk saham menjadi kekayaan Temasek.¹⁴⁵

Dari penjelasan di atas dapat dipahami bahwa kekayaan negara yang di-*inbren*g oleh Singapura ke dalam kas BUMN bukan lagi kekayaan Singapura, melainkan menjadi kekayaan perusahaan negara itu sendiri.

3. Inggris

Badan usaha milik negara adalah suatu badan usaha yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan finansial dan menjual barang dan jasa kepada para pembeli. Badan usaha milik negara didirikan oleh pemerintah Inggris bertujuan untuk mengatur sektor penting seperti infrastruktur.¹⁴⁶

Badan usaha milik negara di Inggris bukan merupakan bagian dari badan publik Inggris karena jenis organisasi yang terdapat pada BUMN di Inggris beraneka ragam, mulai dari badan publik hingga perusahaan saham tanpa kepemilikan saham pemerintah. Namun, hal ini diatur oleh pemerintah (daftar perusahaan yang memiliki wajib pajak sebagai pemegang saham). Badan publik dapat berbentuk Badan Eksekutif, Badan Publik Non-Departemen, Perusahaan Publik atau Kementerian.

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ Millward, *State Enterprises In Britain In The Twentieth Century*, dalam Hartini Binti Mohd Nasir, *State-Owned Enterprises: A Comparison Between The UK, Japan, And Malaysia, Op.Cit.*, h. 122.

Proses pendirian BUMN di Inggris berbeda-beda. Proses pendirian BUMN tergantung pada jenis entitasnya.¹⁴⁷

Badan Eksekutif merupakan unit basis yang terdefinisi dengan baik dengan fokus yang jelas pada luaran tertentu dalam rangka akuntabilitas kepada menteri untuk menjalankan fungsi eksekutif dalam pemerintahan.¹⁴⁸

Meskipun demikian, Badan Eksekutif memiliki kebebasan yang besar dari intervensi pemerintah.¹⁴⁹ Badan Eksekutif tidak mensyaratkan dibentuknya undang-undang baru dan merupakan bagian dari Kementerian dan Departemen. Jenis badan publik lain dari BUMN adalah Badan Publik Non Departemen. Badan Publik Non Departemen adalah suatu badan usaha yang memiliki peran dalam proses pemerintahan nasional namun bukan merupakan departemen pemerintahan ataupun bagian dari itu dan karenanya beroperasi pada tingkat yang lebih besar atau lebih kecil di tangan para menteri.¹⁵⁰

Selain Badan Eksekutif dan Badan Publik Non-Departemen, jenis BUMN di Inggris yang ketiga yaitu Perusahaan Publik. Perusahaan Publik adalah badan pasar/usaha yang dikendalikan oleh pemerintah tetapi mempunyai kebebasan operasional sehari-hari. Ini didanai oleh

¹⁴⁷ OECD, *Guidelines For Corporate Governance Of SOES*, dalam *Ibid.*, h. 122-123.

¹⁴⁸ Cabinet Office, *Executive Agencies: A Guide For Departments*, dalam *Ibid* h. 123.

¹⁴⁹ O. James, *The Executive Agency Revolution In Whitehall*, dalam *Ibid.*

¹⁵⁰ OECD, *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities, And Other Government Bodies*, dalam *Ibid.*

pajak lisensi dari rumah tangga Inggris seperti pada kasus BBC, Perusahaan Publik di Departemen Kebudayaan, media, dan olahraga.¹⁵¹

Dalam hal pengaturan pemegang saham, BUMN di Inggris dipusatkan berdasarkan jenis entitas perusahaan yang sepenuhnya dimiliki oleh HM Treasury, *UK Government Investment (UKGI)*.¹⁵²

4. Rusia

Menurut Pedoman OECD, Badan usaha milik negara adalah perusahaan di mana negara memiliki kendali yang signifikan, melalui kepemilikan penuh, baik mayoritas maupun minoritas yang signifikan. Dengan mengacu pada kontrol negara di setiap tingkat pemerintahan dan melalui struktur piramida, yaitu kepemilikan langsung maupun tidak langsung dari pemerintah federal, pemerintah daerah dan kota. Lazimnya, pengendalian yang signifikan ditentukan dengan memegang kepemilikan sekurang-kurangnya 10% dari hak suara di sebuah perusahaan.¹⁵³

Sedangkan, menurut metodologi Rosstat, BUMN adalah organisasi yang kepemilikan sahamnya dimiliki oleh negara (bagian dalam modal dasar), berapapun ukurannya. Pendekatan ini hanya mempertimbangkan entitas yang fungsi kepemilikan negara dilakukan

¹⁵¹ Cabinet Office, *Executive Agencies: A Guide For Departments*, dalam *Ibid.*

¹⁵²

https://www.hawkamah.org/attachments/chapters/1569219922_5d88655248d1b_THJ9---UK-Government-Investments.pdf. Peter Montagnon, *UK Government Investments*, A Journal On Corporate Governance & Leadership, Nomor 9, The Hawkamah Journal, h. 29.

¹⁵³ <file:///D:/User/Downloads/SSRN-id1311223.pdf>. Carsten Sprenger, *State Ownership In The Russian Economy: Its Magnitude, Structure And Governance Problems*, 2010, h. 2.

oleh lembaga pemerintah resmi Federasi Rusia atau entitas konstituen.¹⁵⁴

Dalam beberapa tahun terakhir, kebijakan pengelolaan kekayaan negara Pemerintah Rusia bertujuan untuk mengonsolidasikan partisipasi negara yang ada ke dalam perusahaan induk di luar sektor bahan bakar dan energi. Selain itu, tujuan kebijakan pengelolaan kekayaan negara Pemerintah Rusia yaitu untuk meningkatkan kepemilikan di perusahaan strategis ke tingkat pengendalian dan untuk memprivatisasi saham minoritas di sektor non-strategis.¹⁵⁵ Upaya stabilisasi Pemerintah Rusia selama krisis keuangan baru-baru ini, khususnya intervensi pasar saham dan pinjaman yang dijamin, akan meningkatkan aset yang dimiliki oleh BUMN. Kebijakan penguatan sektor negara secara luas didukung oleh penduduk Rusia. Berdasarkan hasil survei yang dilakukan di antara penduduk Rusia pada tahun 2006, antara 37% dan 52% responden mengatakan bahwa penduduk Rusia ingin membalikkan privatisasi dan menyerahkan aset ke tangan negara. Kemudian, 13% lainnya (pada kedua survei) mengatakan bahwa mereka ingin melihat perusahaan

154

<https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S2405473917300016?token=A61350354DC9521A5596DF1DA3F6D24B338F17EC9C985D2DBB47ED85F8B77657A4807B362F57BA3DA89BD4EEA1F0C812>. Alexander Abramov, Alexander Radygin, Maria Chernova, *State-Owned Enterprises In The Russian Market: Ownership Structure And Their Role In The Economy*, Russian Journal of Economics, Nomor 1, Voprosy Ekonomiki, 2017, h. 4.

¹⁵⁵ Lihat Bagian 1.4 tentang definisi hukum dari sektor dan perusahaan strategis di Rusia.

yang diprivatisasi dinasionalisasi dan kemudian diprivatisasi kembali dengan cara yang lebih transparan.¹⁵⁶

5. Kanada

Penyebutan perusahaan pemerintah di Kanada bervariasi. Perusahaan pemerintah di Kanada dikenal dengan sebutan Korporasi Crown (*Crown Corporation*), BUMN (*State Owned Enterprises*), Perusahaan Milik Pemerintah (*Government Owned Corporation*), Perusahaan Milik Negara (*State Owned Company*), BUMN (*State Owned Entity*), Perusahaan Negara (*State Enterprise*), Perusahaan Umum (*Publicly Owned Corporation*), Perusahaan Bisnis Pemerintah (*Government Business Enterprise*), dan variasi lainnya.¹⁵⁷

Statistik Kanada, melalui CANSIM, menerbitkan serangkaian statistik tentang Perusahaan Bisnis Pemerintah (*Government Business Enterprise*) di Kanada pada tingkat federal, provinsi, dan lokal yang akan penulis jelaskan pada paragraf ini. Salah satu kriteria agar entitas memenuhi syarat Perusahaan Bisnis Pemerintah (*Government Business Enterprise*) dalam database CANSIM adalah sekurang-kurangnya 50% pendapatannya berasal dari “aktivitas pasar” pada tahun tertentu. Hal ini secara substansial mempersempit daftar Perusahaan Bisnis Pemerintah (*Government Business Enterprise*). Salah satu kesulitan dari kriteria ini

¹⁵⁶ Denisova, *et.al.*, *Who Wants To Revise Privatization And Why? Evidence From 28 Post-Communist Countries*, dalam Carsten Sprenger, *Loc.Cit.*

¹⁵⁷ <https://www.policyschool.ca/wp-content/uploads/2016/03/government-owned-enterprises-final.pdf>. Daria Crisan dan Kenneth J. Mckenzie, *Government-Owned Enterprises In Canada*, The School of Public Policy, Nomor 8, University of Calgary, 2013, h. 1.

adalah pemotongan 50% tersebut sewenang-wenang dan definisi “aktivitas pasar” bersifat subjektif. Misalnya, terdapat porsi yang cukup besar dari perusahaan pemerintah yang dapat dipertimbangkan sebagai kandidat untuk privatisasi meskipun perusahaan tersebut secara keseluruhan tidak memenuhi ambang batas 50%.¹⁵⁸

Katalog Sistem Manajemen Keuangan (FMS) 2009 Nomor 68F0023

X mengatur bahwa:

Perusahaan bisnis pemerintah adalah bagian dari domain sektor publik karena perusahaan bisnis pemerintah dikendalikan oleh pemerintah. Namun, mereka beroperasi di pasar, seringkali bersaing dengan organisasi milik pribadi. Karena perusahaan bisnis pemerintah adalah entitas yang berorientasi profit, maka harus dimasukkan dalam sektor yang mencerminkan aktivitas ekonomi utama perusahaan bisnis pemerintah.

Di sisi lain, Korporasi *Crown* dimiliki secara langsung oleh Pemerintah Kanada dan didirikan berdasarkan undang-undang, paten surat, atau anggaran dasar menurut Undang-Undang Korporasi Bisnis Kanada.¹⁵⁹

Korporasi *Crown* dapat menerima alokasi parlemen dan juga dapat menghasilkan pendapatan melalui operasi sektor swasta. Beberapa perusahaan *Crown* mengembalikan pendapatan tersebut kepada pemerintah melalui dividen.¹⁶⁰

Dari perbandingan status hukum kepemilikan BUMN di atas, dapat dipahami bahwa Tokushu Kaisha (sebutan BUMN di Jepang) dianggap

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 9.

¹⁶⁰ *Ibid.*

sebagai badan publik karena kepemilikan saham Pemerintah Jepang di BUMN-BUMN. Hal ini bermakna bahwa kekayaan Jepang yang disetor ke kas Tokushu Kaisha tetap kekayaan Jepang. Di Singapura, kekayaan negara yang di-*inbren*g oleh Singapura ke kas BUMN merupakan kekayaan perusahaan negara itu sendiri, bukan lagi kekayaan Singapura.

Selain itu, di Inggris, BUMN di Inggris bukan merupakan badan publik karena jenis organisasi yang terdapat pada BUMN di Inggris beraneka ragam. Hal ini berarti bahwa kekayaan Inggris yang disetor ke BUMN bukan lagi kekayaan Inggris, melainkan kekayaan BUMN itu sendiri. Kemudian, di Rusia, kekayaan Rusia yang di-*inbren*g ke BUMN tetap kekayaan Rusia. Hal ini dapat dilihat dari Pedoman OECD, yang secara eksplisit menyatakan bahwa negara memiliki kendali yang signifikan. Terakhir, di Kanada, Perusahaan Bisnis Pemerintah (sebutan BUMN di Kanada) merupakan bagian dari domain sektor publik karena Perusahaan Bisnis Pemerintah dikendalikan oleh pemerintah. Hal ini bermakna bahwa kekayaan yang disetor oleh Kanada ke kas Perusahaan Bisnis Pemerintah tetap merupakan kekayaan Kanada, bukan kekayaan Perusahaan Bisnis Pemerintah.

E. Landasan Teori

1. Kepastian Hukum

Kepastian hukum pertama kali diperkenalkan oleh Gustav Radbruch dalam bukunya yang berjudul “*Einführung in die rechtswissenschaften*”. Dalam bukunya tersebut Gustav Radbruch menuliskan bahwa dalam hukum ada 3 (tiga) nilai dasar, yaitu, keadilan (*Gerechtigkeit*), kemafaatan (*Zweckmassigkeit*), dan kepastian hukum (*Rechtssicherheit*).¹⁶¹

Eksistensi kepastian hukum merupakan sebuah bentuk perlindungan bagi yustisiabel (pencari keadilan) terhadap tindakan sewenang-wenang, yang bermakna bahwa seseorang akan dan dapat memperoleh sesuatu yang diinginkan dalam suatu keadaan tertentu.¹⁶²

Pada dasarnya setiap orang menginginkan hukum dapat ditegakkan jika terjadi suatu peristiwa yang melanggar hukum. Seperti apa hukumnya, maka hukum tersebut harus ditegakkan. Namun, dalam proses penegakannya tidak boleh menyimpang dari hukum yang berlaku. Hal ini sebagaimana adagium “*Fiat Justitia et perereat mundus*”, yang berarti meski dunia akan runtuh hukum harus tetap ditegakkan. Hal demikian merupakan yang diharapkan dalam kepastian hukum.¹⁶³

¹⁶¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, dalam <https://core.ac.uk/reader/270174940>. Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan, *Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum*, Crepido, Nomor 01, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2019, h. 14.

¹⁶² Sudikno Mertokusumo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, dalam *Ibid*.

¹⁶³ Margono, *Asas Keadilan Kemanfaatan & Kepastian Hukum Dalam Putusan Hakim*, Ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, h. 114.

Kepastian hukum merupakan suatu bentuk perlindungan hukum terhadap tindakan sewenang-sewenang. Dengan adanya kepastian hukum, masyarakat memperoleh kehidupan yang aman dan teratur.

Kepastian adalah ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, khususnya untuk norma hukum tidak tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna. Karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku setiap orang.¹⁶⁴ Unsur kepastian dalam hukum erat kaitannya dengan keteraturan dalam masyarakat. Dengan adanya keteraturan, setiap orang dapat hidup dengan kepastian, karena dapat melakukan aktivitas sehari-hari dalam bermasyarakat.¹⁶⁵

Oleh karena itu, agar kepastian hukum dapat tercipta, maka perlu adanya suatu aturan hukum yang bersifat umum untuk mengaturnya.

Kepastian hukum bermakna berlakunya hukum dalam kehidupan bermasyarakat. Hal ini sejalan dengan pendapat beberapa ahli hukum, seperti Sudikno Mertokusumo, yang berpendapat bahwa “kepastian hukum merupakan perlindungan *yustitiabeln* terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.”¹⁶⁶

Pada umumnya kepastian hukum dapat diwujudkan dalam praktik kebiasaan atau kebiasaan yang sudah diterima sebagai hukum dan peraturan perundang-undangan. Pada praktiknya, kepastian hukum

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ Mochtar Kusumaatmadja dan Arief B. Shidarta, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, dalam *Ibid.*

¹⁶⁶ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, dalam *Ibid.*, h. 115.

bentuknya lebih identik dalam aturan tertulis dalam peraturan perundang-undangan.¹⁶⁷

Penciptaan kepastian hukum, khususnya dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana dikatakan oleh Nur Hasan Ismail,¹⁶⁸ diperlukan beberapa persyaratan yang terkait dengan struktur internal dari norma hukum tersebut. Adapun persyaratan internal dimaksud yakni:¹⁶⁹

- 1) Kejelasan mengenai konsep yang dipakai, norma hukum berisi diskripsi tentang suatu perilaku tertentu yang kemudian disatukan ke dalam konsep tertentu pula.
- 2) Kejelasan mengenai kewenangan dari lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan. Kejelasan hierarki ini dinilai penting karena menyangkut sah atau tidaknya, mengikat tidaknya peraturan perundang-undangan yang dibuat. Kejelasan hierarki akan memberi petunjuk bagi pembentuk hukum yang memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan.
- 3) Adanya konsistensi norma hukum peraturan perundang-undangan. Artinya seluruh ketentuan dari sejumlah peraturan perundang-undangan mengenai satu subjek tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lainnya.

¹⁶⁷ *Ibid.*, h. 116.

¹⁶⁸ Nur Hasan Ismail, Disertasi Doktor, *Perkembangan Hukum Pertanahan Indonesia: Suatu Pendekatan Ekonomi Politik*, dalam *Ibid.*

¹⁶⁹ *Ibid.*, h. 116-117.

Kepastian hukum acap kali dihubungkan dengan hubungan antar warga negara dan negara. Kepastian hukum juga acap kali dihubungkan dengan penyelenggaraan hukum secara konsisten dalam proses sosial sehingga diperoleh patokan perilaku. Hal demikian memberikan kehidupan masyarakat dapat berlangsung dengan tertib, damai, dan adil.¹⁷⁰

Dengan demikian, hal yang hendak dicapai dari kepastian hukum yaitu agar dapat melindungi kepentingan umum (termasuk pula kepentingan pribadi) dengan fungsi sebagai motor utama penegak keadilan dalam masyarakat (*order*), menegakkan kepercayaan warga negara kepada penguasa (pemerintah), dan menegakkan wibawa penguasa dihadapan warga negara.¹⁷¹

2. Badan Hukum

Badan hukum merupakan subjek hukum selain manusia yang oleh hukum diberi status *persoon* yang memiliki hak dan kewajiban seperti manusia. Istilah “badan hukum” selain terjemahan dari Bahasa Belanda (*rechtspersoon*), istilah “badan hukum” juga merupakan terjemahan dari Bahasa Latin (*persona moralis*) dan dari Bahasa Inggris (*legal persons* atau *legal entity*).¹⁷²

Badan hukum diatur dalam Buku Ketiga Pasal 1653 BW-1665 BW BAB IX tentang Perkumpulan. Pasal 1653 BW mengatur bahwa:

¹⁷⁰ *Ibid.*, h. 117-118.

¹⁷¹ A. Ridwan Halim, *Evaluasi Kuliah Filsafat Hukum*, dalam Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan, *Op.Cit.*, h. 20.

¹⁷² Ridwan Khairandy, *Hukum Perseroan Terbatas*, UII Press, Yogyakarta, 2014, h. 6.

Selainnya Perseroan yang sejati oleh undang-undang diakui pula perhimpunan-perhimpunan orang sebagai perkumpulan-perkumpulan, baik perkumpulan-perkumpulan itu diadakan atau diakui sebagai demikian oleh kekuasaan umum, maupun perkumpulan-perkumpulan itu diterima sebagai diperbolehkan, atau telah didirikan untuk suatu maksud tertentu yang tidak bertentangan dengan undang-undang atau kesusilaan.

Dalam disiplin ilmu hukum, ada dua jenis badan hukum dilihat dari segi kewenangan yang dimilikinya, yakni:¹⁷³

a. Badan hukum publik (*personne morale*) yang memiliki kewenangan mengeluarkan kebijakan publik, baik yang mengikat umum atau *algemeen bindend* (contoh: Undang-Undang Perpajakan) dan tidak mengikat umum (contoh: Undang-Undang APBN). Contoh: Negara, daerah Swatantra tingkat I dan II, kotamadya, kotapraja, desa.

1) Badan hukum yang memiliki teritorial

Lazimnya, suatu badan hukum harus memperhatikan atau menyelenggarakan kepentingannya yang tinggal di dalam daerah atau wilayahnya. Contoh: Negara Republik Indonesia memiliki wilayah dari Sabang-Merauke.¹⁷⁴

2) Badan hukum yang tidak memiliki teritorial

Artinya, suatu badan hukum yang dibentuk oleh pihak yang berwajib yang hanya untuk tujuan tertentu saja. Contoh: Bank

¹⁷³ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum Teori, Praktik, Dan Kritik Edisi Ketiga*, Ctk. Ketiga, P.T. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, h. 93.

¹⁷⁴ Ridwan Khairandy, Hanafi Amrani, & Dollie Setiawan Ritonga, *Op.Cit.*, h. 18.

Indonesia. Bank Indonesia dianggap tidak memiliki teritorial atau teritorialnya sama dengan teritorial negara.¹⁷⁵

- b. Badan hukum privat (*personne juridique*) yang tidak memiliki kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang bersifat mengikat masyarakat umum. Badan hukum privat seperti, Perkumpulan (*Vereeniging*) (Pasal 1653 BW), PT (UU PT), Koperasi (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian), Yayasan (Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Yayasan), dan BUMN (UU BUMN).

Negara merupakan badan hukum. Dari dua jenis badan hukum di atas, negara termasuk badan hukum publik. Negara sebagai badan hukum publik, dalam melaksanakan kewenangannya melalui organnya, yaitu pemerintah. Negara sebagai badan hukum publik dapat mendirikan badan hukum privat, seperti Perkumpulan, PT, Koperasi, Yayasan, atau BUMN.

Badan hukum sebagai pembawa hak yang tidak berjiwa dapat melakukan perbuatan hukum seperti manusia. Adapun perbuatan hukum dimaksud yaitu, membuat perjanjian atau kontrak, memiliki *kekayaan yang terpisah dari kekayaan pendiri atau pemegang saham dan para anggotanya*.¹⁷⁶

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ C.S.T. Kansil & Cristine S. T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*, P.T. Rineka Cipta, Jakarta, 2011, h. 100.

Badan hukum merupakan suatu badan yang mandiri (*separate legal entity*). Artinya, *badan hukum terpisah dari pendiri atau pemegang saham dan para anggotanya*. Badan hukum melakukan perbuatan hukum sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, melalui para organnya atau pengurusnya. Tanpa melalui para organ atau pengurusnya, tidak mungkin badan hukum dapat melakukan perbuatan hukum tersebut.¹⁷⁷

Negara sebagai badan hukum publik, kedudukan hukum dari kepunyaan negara harus dilakukan pembagian dalam “kepuhyaan privat (*domaine prive*)” dan “kepuhyaan publik (*domaine public*)”.¹⁷⁸ Negara sebagai badan hukum privat, negara diwakili oleh pemerintah. Negara sebagai badan hukum privat melakukan tindakannya bersifat privat. Sebagai badan hukum privat, negara melalui pemerintah dapat melakukan hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) dengan subjek hukum lainnya sesuai hukum privat. Hubungan hukum yang dimaksud seperti membentuk PT. Ketika pemerintah menyatakan keinginannya untuk mendirikan PT, keinginannya tersebut dilakukan berdasarkan perjanjian dengan subjek hukum lainnya. Dalam proses perjanjian pendirian PT, pemerintah harus tunduk dengan Pasal 1320 BW. Dalam pendirian PT, pemerintah tidak dapat melakukan tindakannya menggunakan kewenangan publiknya dalam mengelola PT. Ini merupakan konsekuensi dari pemerintah sebagai badan hukum privat.

¹⁷⁷ Muhammad Teguh Pangestu, *Op.Cit.*, h. 4.

¹⁷⁸ Pertama kali diungkapkan oleh J. B. V. Proudhon, Guru Besar Hukum Prancis. Arifin P. Soeria Atmadja, *Op.Cit.*, h. 94.

Perlu dibedakan kedudukan hukum pemerintah dalam PT. Kedudukan hukum pemerintah dalam PT yaitu badan hukum privat, bukan badan hukum publik. Pembedaan tersebut dilakukan agar PT leluasa dalam menjalankan kegiatan usahanya. Jika tidak ada pembedaan kedudukan hukum pemerintah dalam PT, penulis khawatir PT tidak leluasa menjalankan kegiatan usahanya karena adanya intervensi pemerintah sebagai penguasa.

3. Transformasi Hukum Keuangan Publik Menjadi Keuangan Privat

Pasal 4 ayat (1) UU BUMN mengatur bahwa “Modal BUMN merupakan dan berasal dari *kekayaan negara yang dipisahkan*”.

Penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN secara tegas menjelaskan bahwa:

Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Konsekuensi dari ketentuan di atas adalah pemerintah ikut menanggung risiko dan bertanggung jawab atas kerugian yang diderita BUMN tersebut. Namun, dalam menanggung risiko dan bertanggung jawab atas kerugian yang diderita BUMN tersebut, kedudukan pemerintah sebagai badan hukum privat, bukan badan hukum publik. Kedudukan pemerintah bukan sebagai badan hukum publik, karena tugas pemerintah sebagai badan hukum publik adalah *bestuurszorg*, yang berarti tugas yang mencakup segala lapangan kemasyarakatan

dan konsep negara hukum modern yang memerhatikan kepentingan seluruh rakyat.¹⁷⁹ Konsekuensi jika kerugian BUMN diderita oleh badan hukum publik adalah pemerintah tidak dapat menjalankan fungsi publik secara optimal.¹⁸⁰

Sehubungan hal di atas, kedudukan pemerintah dalam PT sebagai perwakilan negara sebagai badan hukum privat. Dengan demikian, dasar pemikiran kerugian negara dalam PT, yang seluruh atau sebagian sahamnya dimiliki negara, berarti konsep kerugian negara dalam pengertian merugikan negara tidak terpenuhi. Karena ketika pemerintah melakukan *inbreng* ke dalam BUMN, pada detik itu pula imunitas publik dan negara menjadi hilang dan terputus hubungan hukum publiknya dengan keuangan yang telah berubah dalam bentuk saham. Demikian pula dengan ketentuan pengelolaan, pertanggungjawaban, dan pemeriksaan keuangan dalam bentuk saham otomatis berlaku dan berpedoman pada UU PT dan semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Negara Republik Indonesia. Hal ini mengakibatkan putusnya keuangan yang ada di dalam PT sebagai keuangan negara sehingga berubah status hukumnya menjadi keuangan PT. Karena telah terjadi transformasi hukum dari *keuangan publik menjadi keuangan privat*.¹⁸¹

¹⁷⁹ J. H. A. Logemann, *Het Recht van Indonesie*, dalam *Ibid.*, h. 115.

¹⁸⁰ Arifin P. Soeria Atmadja, *Op.Cit.*, h. 115-116.

¹⁸¹ *Ibid.*, h. 116-117.

4. *Business Judgment Rule*

Dalam menjalankan pengurusan Perseroan, direksi dituntut untuk mengambil keputusan dalam waktu yang cepat dan tepat dengan mengingat bahwa suasana atau kondisi bisnis cenderung dapat berubah dengan cepat, sehingga acap kali direksi harus dapat mengambil keputusan dengan cepat berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang menurutnya cermat dan keputusannya menguntungkan Perseroan. Namun, dalam menjalankan pengurusan Perseroan, direksi selalu “*dihantui*” rasa takut yang “*berlebihan*”. Sebab akan dituntut jika Perseroan tersebut menderita kerugian akibat keputusan atau kebijakan bisnisnya keliru atau salah. Sehubungan hal ini, penulis khawatir BUMN-BUMN di Indonesia “jalan di tempat” atau tertinggal jauh dengan kompetitornya baik di kancah nasional maupun internasional.

Kemudian, direksi yang sama sekali atau tidak ada sedikit pun niat jahat untuk merugikan BUMN tersebut, justru direksi tersebut dijerat dengan Pasal 2 ayat (1) dan/atau Pasal 3 UU Tipikor.

Business judgment rule (BJR) diartikan beraneka ragam oleh beberapa ahli hukum, seperti Ridwan Khairandy, yang mengartikan bahwa *Business judgment rule* adalah sepanjang direksi bertindak dengan iktikad baik dan tindakan tersebut semata-mata untuk kepentingan Perseroan, tetapi ternyata Perseroan tetap menderita

kerugian, tidak serta merta kerugian tersebut menjadi beban tanggung jawab pribadi direksi.¹⁸²

Angela Schneeman mengartikan bahwa *Business judgment rule* merupakan doktrin yang mengajarkan bahwa direksi Perseroan tidak bertanggung jawab atas kerugian yang timbul dari suatu tindakan pengambilan keputusan, jika tindakan tersebut didasari pada iktikad baik (*good faith*) dan hati-hati (*duty of care*). Dengan adanya doktrin BJR, direksi memperoleh perlindungan hukum tanpa perlu memperoleh pembenaran dari pemegang saham atau pengadilan atas keputusan yang diambilnya dalam konteks pengelolaan perusahaan.¹⁸³

Business judgment rule menurut Hendra Setiawan Boen adalah apabila direksi pada saat mengambil keputusan telah melakukannya dengan pertimbangan yang matang, penuh tanggung jawab, maka mengingat suasana bisnis yang penuh ketidakpastian, seandainya ternyata keputusan tersebut salah, seharusnya direksi tidak dituntut secara pribadi, karena Perseroan juga harus ikut menanggung kerugian tersebut.¹⁸⁴

Selain itu, *Black's Law Dictionary* mengartikan bahwa "*The presumption that in making business decisions not involving direct self-interest or self dealing, corporate directors act on an informed basis, in*

¹⁸² Ridwan Khairandy, *Hukum Dagang Indonesia, Op.Cit.*, h. 127.

¹⁸³ Ridwan Khairandy, *Perseroan Terbatas: Doktrin, Peraturan Perundang-undangan, Dan Yurisprudensi*, dalam Prasetyo, *Op.Cit.*, h. 143-144.

¹⁸⁴ Hendra Setiawan Boen, *Op.Cit.*, h. 100.

*good faith, and in the honest belief that their actions are in the corporations best interest.*¹⁸⁵

Menurut Sutan Remy Sjahdeini, BJR adalah berdasarkan BJR, pertimbangan bisnis para anggota direksi tidak dapat ditantang atau diganggu gugat atau ditolak oleh pengadilan atau pemegang saham. Para anggota direksi tidak dapat dibebani tanggung jawab atas akibat-akibat yang timbul karena telah diambilnya suatu pertimbangan bisnis oleh anggota direksi yang bersangkutan sekalipun pertimbangan itu keliru, kecuali dalam hal-hal tertentu.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, dalam Prasetio, *Op.Cit.*, h. 147.

¹⁸⁶ Sutan Remy Sjahdeini, *Tanggung Jawab Pribadi Direksi Dan Komisaris*, dalam *Ibid.*, h. 148.

F. KERANGKA PIKIR

