

DISERTASI

**REKONSTRUKSI YURIDIS BATASAN DEFINISI KEKAYAAN NEGARA
YANG DIPISAHKAN SEBAGAI PENYERTAAN MODAL PT (PERSERO)**

***(JURIDICAL RECONSTRUCTION LIMITATION THE DEFINITION
OF SEPARATED STATE ASSETS AS EQUITY PARTICIPATION
IN A LIMITED LIABILITY COMPANY)***

**AKADIYAN ALIFFIA HUSDANAH
B013191048**



**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

**REKONSTRUKSI YURIDIS BATASAN DEFINISI KEKAYAAN NEGARA YANG
DIPISAHKAN SEBAGAI PENYERTAAN MODAL PT (PERSERO)**

DISERTASI

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Doktor

Program Studi:

ILMU HUKUM

Disusun dan Diajukan Oleh:

AKADIYAN ALIFFIA HUSDANAH

B013191048

Kepada:

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

DISERTASI

**REKONSTRUKSI YURIDIS BATASAN DEFINISI KEKAYAAN NEGARA
YANG DIPISAHKAN SEBAGAI PENYERTAAN MODAL PT (PERSERO)**

Disusun dan diajukan oleh:

**AKADIYAN ALIFFIA HUSDANAH
B013181002**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Pada tanggal 21 November 2022 Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Promotor,


Prof. Dr. H.M Djafar Saidi, S.H., M.H.
NIP. 195211111981031005

Co. Promotor,

Co. Promotor,


Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.
NIP. 195701011986011001

Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, SH., MH.
NIP. 196409101989031004

Ketua Program Studi S3
Ilmu Hukum,

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin,


Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.
NIP. 196408241991032002


Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.
NIP. 197312311999031003



PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Dengan ini saya,

Nama : **AKADIYAN ALIFFIA HUSDANAH**
NIM : B013181002
Program Studi : Ilmu Hukum
Jenjang : S3

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan saya berjudul **Rekonstruksi Yuridis Batasan Defenisi Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Sebagai Penyertaan Modal PT (Persero)**.

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambil alihan tulisan orang lain. Bahwa Disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan Disertasi ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 21 November 2022

Yang Menyatakan,



(AKADIYAN ALIFFIA HUSDANAH)

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji syukur kehadiran Allah SWT atas limpahan karunia, rahmat, kebaikan dan kasih sayang-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi yang berjudul “Rekonstruksi Yuridis Batasan Definisi Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Sebagai Penyertaan Modal PT (Persero)”. Perjalanan panjang telah dilalui dan pada akhirnya dapat menyelesaikan penulisan disertasi ini serta diharapkan akan menjadi pelajaran hidup yang sangat berharga bagi kehidupan penulis ke depan. Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya penulis sampaikan dari lubuk hati yang paling dalam kepada:

1. Yang amat terpelajar Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin;
2. Yang amat terpelajar Prof. Dr. Farida Patittingim SH.,M.Hum selaku Wakil Rektor Bidang Sumber Daya Manusia, Alumni dan Sistem Informasi Universitas Hasanuddin.
3. Yang amat terpelajar Prof. Dr. Hamzah Halim, SH.,MH.,M.A.P, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Yang amat terpelajar Prof. Dr. Marwati Riza, SH.,M.Si, selaku Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin dan selaku penilai;
5. Yang amat terpelajar Prof. Dr. Muhammad Djafar Saidi, SH.,M.Hum., selaku Promotor;

6. Yang amat terpelajar Prof. Dr. Achmad Ruslan, SH.,MH., selaku Ko Promotor I;
7. Yang amat terpelajar Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, SH.,MH., selaku Ko Promotor II;
8. Yang amat terpelajar Dr. Yuli Indrawati, SH.,LLM, selaku Penguji Eksternal;
9. Yang amat terpelajar Prof. Dr. Anwar Borahima, SH.,MH., selaku Penilai;
10. Yang amat terpelajar Prof. Dr. Slamet Sampurno Soewondo, SH.,MH.,DFM, selaku Penilai;
11. Yang amat terpelajar Dr. Anshori Ilyas, SH.,MH., selaku Penilai;
12. Bapak Tony Tribagus Spontana, SH.,M.Hum., selaku Kepala Badan Diklat Kejaksaan RI yang telah memberikan kesempatan kepada Penulis untuk memperoleh beasiswa program doktoral kelas kerjasama Universitas Hasanuddin dan Kejaksaan RI;
13. Bapak Dr. Jaya Kesuma, SH.,MH., selaku Sekretaris Badan Diklat Kejaksaan RI;
14. Bapak Dr. Yulianto, SH.,MH., selaku Kepala Pusat Diklat Teknis dan Fungsional;
15. Bapak Andi Muhammad Iqbal Arief, SH.,MH., selaku Kepala Pusat Diklat Manajemen dan Kepemimpinan;

16. Bapak Suwanda, SH.,MH., Bapak Dr. Muslikhudin, SH.,MH, Bapak Dr. Khunaifi Al Humami, SH.,MH. selaku Kabid Program DTF, Kabid Penyelenggara DTF dan Kabid Sentra DTF;
17. Jajaran Pimpinan dan mantan pimpinan, Jaksa dan staf pada Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara, atas seluruh ilmu yang telah membentuk saya agar menjadi Jaksa Pengacara yang baik, walaupun tidak bisa melanjutkan perjuangan sebagai Jaksa Pengacara Negara, namun Penulis merasa sangat beruntung pernah menjadi bagian dari JAM Datun;
18. Bapak Dr. Johanis Tanak, SH.,M.Hum, selaku Wakil Ketua KPK, yang telah memberikan banyak ilmu kepada penulis;
19. Bapak Bambang Prisantoso, SH.,MH., selaku Kepala Subdirektorat Uji Materiil pada Direktorat Tata Usaha Negara JAM Datun, tak lupa pula terima kasih sebesar-besarnya kepada Bapak Ridwan Dahniel, SH.,MH, Bapak M Purnomo Satriyadi, SH.,MH, Bapak Dadi Wahyudi, SH.,MH, Bapak Sukardi, SH.,MH, selaku mantan Kasubdit dan Kepala Seksi Direktorat TUN, kelucuan, perjuangan, pengalaman, ilmu, kekalahan dan kemenangan dalam persidangan adalah kenangan indah di Datun;
20. Almarhum Bapak Abdoel Kadiroen, SH.,MH, selaku Ketua Tim Penyelenggara, sekaligus pembina bagi Penulis yang telah banyak mengarahkan dan membimbing Penulis untuk dapat menyelesaikan studi dengan baik;

21. Ibu Puji Rahayu, SH.,MH. dan Bapak Andi Herman, SH.,MH, selaku Penyelenggara kelas kerja sama Unhas dan Badiklat, terima kasih atas kesempatan dan berbagai pembelajaran kepada Penulis, baik sebagai penerima beasiswa maupun sebagai pegawai Badan Diklat;
22. Seluruh jajaran Kasubbid pada Badan Diklat Kejaksaan RI, para Jaksa dan Staf Tata Usaha Badan Diklat;
23. Guru-guru Penulis di SDN Ditotrunan I Lumajang, SMPN I Sukodono Lumajang, SMPN I Probolinggo dan SMAN 2 Lumajang (Sekolah Unggulan Terpadu);
24. Almamater Penulis pada jenjang S1 Universitas Jember, almamater Penulis pada jenjang s2 Universitas Gadjah Mada;
25. Orang Tua dan Mertua Penulis, Bapak Suntoro Husodo, SH.,M.Hum dan Mama Yusnah, SST.,M.Kes, Bapak Suparman, S.Pd.,M.Pd dan Ibu Warsini, S.Pd;
26. Suami Prima Sophia Gusman yang telah mendukung dalam segala keadaan, anak-anak Penulis yang senantiasa memberikan kebahagiaan, Raisa Hasna Aqilah dan Rania Azkiya Azzahra;
27. Adik-adik Penulis, Aliyanti, Rischo, Endang, Nita, Khoiri, Billa dan keponakan tersayang Ai;
28. Sahabat sekaligus saudara Penulis, JPN pada JAM Datun angkatan 2016, Wira, Bertha, Boni, Silvi, Erica, Joni, Imran, Hardian, Dini dan Almarhumah Ika;

29. Rekan-rekan penerima beasiswa program doktoral kelas kerja sama Unhas dan Kejaksaan RI Angkatan III.

Meskipun penulisan disertasi ini telah diusahakan dan dibuat dengan semaksimal mungkin, namun tiada kesempurnaan yang hakiki sehingga penulis terbuka atas segala kritikan maupun saran terkait dengan materi tulisan ataupun terhadap cara penulisan disertasi ini. Semoga disertasi ini dapat memberikan manfaat bagi masyarakat luas dan berguna bagi ilmu hukum khususnya di Indonesia.

Makassar, Oktober 2022

Penulis

ABSTRAK

Akadiyan Aliffia Husdanah. *Rekonstruksi Yuridis Batasan Definisi Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Sebagai Penyertaan Modal PT (Persero)* (dibimbing oleh Muhammad Djafar Saidi, Achmad Ruslan, dan Aminuddin Ilmar)

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui: (1) Untuk mengetahui dan menganalisis norma yuridis batasan definisi kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal PT (Persero), (2) Untuk mengetahui dan menganalisis bentuk kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal PT (Persero), dan (3) Untuk mengetahui dan menganalisis perlindungan hukum kekayaan negara yang dipisahkan.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif dengan Pendekatan Filsafat Hukum, Pendekatan Moralitas atau Etika, Pendekatan Konseptual (Conceptual Approach), Kajian terhadap pandangan para sarjana hukum dan doktrin-doktrin, Pendekatan Normatif atau Pendekatan Yuridis, Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), dan Pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka. Data dianalisis secara kualitatif yang menghasilkan data deskriptif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) Secara yuridis, diperlukan suatu norma hukum batasan definisi kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal PT (Persero) untuk menjamin terwujudnya asas kepastian hukum, keadilan, dan kebermanfaatan (2) Bentuk kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal PT (Persero) berwujud saham minimal 51% berdasarkan teori transformasi keuangan negara maka perlu diatur di dalam UU Keuangan Negara bahwa ketika modal dasar disetor pada saat pendirian PT (Persero, maka bukan lagi termasuk dalam ruang lingkup keuangan negara melainkan masuk ke dalam ruang lingkup kekayaan PT (Pesero), (3) Pemilihan direksi yang terpercaya dan profesional merupakan bentuk perlindungan hukum terhadap kekayaan negara yang dipisahkan dalam PT (Persero).

Kata Kunci: *Kekayaan Negara yang dipisahkan, BUMN, PT (Persero)*

ABSTRACT

Akadiyan Aliffia Husdanah. *Juridical Reconstruction on the Definition of State Assets Separated as State Owned Enterprises Equity Participation* (supervised by Muhammad Djafar Saidi, Achmad Ruslan, and Aminuddin Ilmar)

This study aims to determine: (1) To find out and analyze the juridical norms of the definition of state assets separated as state owned enterprises equity participation, (2) To identify and analyze the form of state assets separated as state owned enterprises equity participation, and (3) To find out and analyze the legal protection of separated state assets.

This study uses a normative legal research type with a Legal Philosophy Approach, a Morality or Ethics Approach, a Conceptual Approach, a study of the views of legal scholars and doctrines, a Normative Approach or a Juridical Approach (statute approach), and Comparative approach. Data collection is done through literature study. The data were analyzed qualitatively which resulted in descriptive data.

The results of this study indicate that (1) Juridically, it is necessary to have a legal norm limiting the definition of state assets that are separated as state owned enterprises equity participation to ensure the realization of the principles of legal certainty, justice, and benefit (2) The form of state assets that are separated as state owned enterprises equity participation in the form of shares of at least 51% based on the theory of state financial transformation should be regulated in the State Finance Law that when authorized capital is paid up at the time of establishment of state owned enterprises, it is no longer included in the financial scope the state but is included in the scope of the assets of state owned enterprises (3) The selection of trusted and professional directors is a form of legal protection for state assets separated in state owned enterprises.

Keywords: *State Assets, State-Owned Enterprises, Limited liability Company.*

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI.....	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	x
ABSTRACT	xi
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR SINGKATAN	xvi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian.	14
D. Manfaat Penelitian	14
E. Orisinalitas Penelitian.....	15
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Konsep Hukum.....	21
1. Konsep Negara Hukum Indonesia	21
2. Konsep <i>Bussiness Judgement Rule</i>	26
3. Konsep <i>Piercing The Corporate Veil</i>	48

B. Teori Hukum.....	53
1. Teori Badan Hukum	53
2. Teori Organ (<i>Orgaan Theorie</i>)	65
3. Teori Fiksi (<i>Fictie Theorie</i>)	80
4. Teori Transformasi Keuangan Negara	82
5. Teori Kepastian Hukum.....	86
E. Kerangka Pemikiran.....	92
F. Bagan Kerangka Berpikir	97
G. Definisi Operasional Variabel.....	98
 BAB III METODE PENELITIAN	
A. Tipe Penelitian	101
B. Lokasi Penelitian	109
C. Bahan Hukum	110
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	114
E. Analisis Bahan Hukum	115
 BAB IV IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Norma Yuridis Batasan Kekayaan Negara yang Dipisahkan Sebagai Penyertaan Modal PT (Persero)	117
1. Pengertian Kekayaan Negara yang Dipisahkan.....	117
2. Ruang Lingkup Kekayaan Negara Yang Dipisahkan	139
B. Bentuk Kekayaan Negara yang Dipisahkan Sebagai Penyertaan Modal PT (Persero)	171
1. Pengertian Saham PT (Persero)	171

2. Macam-Macam Saham.....	177
3. Jenis-Jenis Saham yang Digunakan Oleh Negara dalam Dalam Penyertaan Modal dalam PT (persero).....	180
C. Perlindungan Kekayaan Negara dalam Hal Pengelolaan	
Penyertaan Modal PT(persero)	216
1. Pengertian Perlindungan Hukum	216
2. Bentuk-bentuk Perlindungan Hukum	218
3. Bentuk Perlindungan Hukum Terhadap Saham Negara Pada PT (Persero)	220
4. Beberapa Putusan Terkait Kekayaan Negara Yang Dipisahkan	262
a. Putusan Pengadilan menyangkut PT Merpati Airlines (Persero).....	262
b. Putusan Mahkamah Agung No. 124 K/Pdt.Sus/2011 tertanggal 22 Maret 2011.....	265
c. Putusan Mahkamah Konstitusi Menyangkut Keuangan Negara Yang Dipisahkan.....	266
5. Asas Kekayaan Negara yang Dipisahkan dari Beberapa Negara di Dunia	269
a. Amerika.....	274
b. Inggris.....	277
c. Malaysia.....	281
d. Kanada	283

6. Konsep Reformasi Politik Hukum Keuangan Negara serta Kekayaan Negara yang dipisahkan seagai konsep Ideal	287
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	
A Kesimpulan	290
B. Saran.....	291
DAFTAR PUSTAKA	293

DAFTAR SINGKATAN

No.	Nama	Selanjutnya Disebut Sebagai
1.	Mahkamah Agung	MA
2.	Mahkamah Konstitusi	MK
3.	Badan Pemeriksa Keuangan	BPK
4.	Badan Hukum Milik Negara	BHMN
5.	Badan Usaha Milik Negara	BUMN
6.	Badan Usaha Milik Daerah	BUMD
7.	Pengadilan Negeri	PN
8.	Rapat Umum Pemegang Saham	RUPS
9.	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara	APBN
10.	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	APBD
11.	Perseroan Terbatas	PT (Persero)
12.	Perusahaan Umum	Perum
13.	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	UUD 1945
14.	Kitab Undang-Undang Hukum Dagang	KUHD
15.	Kitab Undang-Undang Hukum Perdata	KUH Perdata
16.	Undang-Undang	UU
17.	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung	UU MA
18.	Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 jo Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999.	UU Pemberantasan Tipikor
19.	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003	UU Keuangan Negara
20.	Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003	UU BUMN
21.	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi	UU MK
22.	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004	UU Perbendaharaan Negara
23.	Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan	UU BPK

	Pemeriksa Keuangan	
24.	Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007	UU Perseroan Terbatas
25.	Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013	Putusan MK 48 Tahun 2013
26.	Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013	Putusan MK 62 Tahun 2013
27.	<i>Piercing The Corporate Veil</i>	PCV
28.	<i>Bussiness Judgement Rule</i>	BJR
29.	Undang-Undang No 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang	UU Kepailitan

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu tujuan didirikannya Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah untuk memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian pada umumnya dan penerimaan Negara pada khususnya. BUMN tersebut diadakan untuk mendapat penerimaan Negara. Badan ini merupakan badan usaha maka badan ini bertujuan untuk mengejar keuntungan.¹

Pasal 1 UU BUMN menentukan bahwa BUMN adalah badan usaha yang menyeluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan modal secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan. Dengan pemisahan ini maka begitu Negara melakukan penyertaan di perusahaan tersebut maka akan menjadi kekayaan badan usaha itu.²

Pemisahan tersebut adalah salah satu karakteristik badan hukum. Konsep perusahaan sebagai badan yang hukum yang kekayaannya terpisah dari para pemegang saham atau anggotanya merupakan sifat yang dianggap penting bagi status korporasi sebagai suatu badan hukum

¹ Ridwan Khairandy, 2003, *Pokok-pokok Hukum Dagang Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 163.

² *Ibid.* hlm. 164.

yang membedakan dengan bentuk-bentuk perusahaan lain. Sifat terbatasnya tanggung jawab secara singkat merupakan pernyataan dari prinsip bahwa pemegang saham tidak bertanggung jawab secara pribadi atas kewajiban perusahaan. Sebagai konsekuensi dari pemisahan kekayaan tersebut maka begitu Negara telah melakukan penyertaan ke dalam BUMN, kekayaan tersebut telah menjadi milik BUMN bukan lagi kekayaan dari Negara sebagai pendiri BUMN tersebut.³

Kemajuan dan dinamika perkembangan hukum telah membuat munculnya perbedaan pendapat terkait eksistensi keuangan negara yang dipisahkan dari suatu Badan Usaha Milik Negara. Perbedaan pendapat tersebut pada dasarnya adalah bagian dari kebebasan berpendapat dalam konsep Negara demokrasi, karena pada hakikatnya setiap warga negara diberikan kebebasan dalam menyampaikan pendapat sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi. Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 yang mengatur tentang: "Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat". Oleh karena itu hukum harus hadir memberikan solusi, sebab Indonesia sebagai suatu negara yang menganut *rechstaats* sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

Selanjutnya terlebih dahulu akan dikemukakan beberapa hal prinsip dan mendasar dari keuangan negara, kekayaan negara yang dipisahkan dan BUMN. Kekayaan negara yang dipisahkan pada hakikatnya

³ Ridwan Khairandy, loc cit., hlm. 163.

merupakan bagian tidak terpisahkan dari keuangan negara. Dalam arti, keuangan negara mengandung substansi atau materi hukum berupa kekayaan negara yang dipisahkan. Hal tersebut tersirat dalam Pasal 1 angka 1 UU Keuangan Negara yang menetapkan keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Penegasan kekayaan negara yang dipisahkan sebagai bagian tidak terpisahkan dari keuangan negara diatur dalam Pasal 2 UU Keuangan Negara. Ketentuan pada Pasal 2 UU Keuangan Negara meletakkan secara tegas ruang lingkup keuangan negara yang memberi kejelasan substansi atau materi hukum yang tercakup ke dalam keuangan negara. Adapun yang diatur dalam Pasal 2 UU Keuangan Negara bahwa keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 UU Keuangan Negara adalah sebagai berikut:

- 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-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan Negara/perusahaan daerah;
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Akan tetapi, dalam kaitan dengan BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas yang selanjutnya disebut sebagai PT (Persero), menimbulkan penafsiran yang berbeda. Perbedaan tersebut tertuju pada kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal negara pada PT (Persero) yang bersangkutan. Pemahaman terhadap penyertaan modal negara ke dalam PT (Persero) memerlukan sebuah kecermatan agar kekayaan negara yang dipisahkan tersebut dapat diketahui kedudukannya, tetap sebagai bagian dari keuangan negara atau berubah menjadi kekayaan PT (Persero) yang terlepas dari keuangan negara.

Pengertian BUMN menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang BUMN, yang mengatur “Badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”. Hal tersebut menunjukkan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan merupakan

penyertaan modal negara ke dalam badan usaha yang tercakup dalam BUMN. Penyertaan modal oleh negara dalam rangka memperkuat penguasaan negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Penyertaan modal oleh negara dalam bentuk kekayaan negara yang dipisahkan bertujuan agar BUMN dapat mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagai bagian tak terpisahkan dari tujuan negara sebagaimana termaktub dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945.

Badan usaha yang tercakup ke dalam BUMN pada hakikatnya terdiri atas dua bentuk, yakni Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum). Pengaturan saham bagi persero terdapat dalam Pasal 1 angka 2 UU BUMN, yaitu “Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan”. Dengan demikian, saham yang dimiliki oleh persero pada hakikatnya bersumber dari kekayaan negara yang dipisahkan sebagai bagian tidak terpisahkan dari keuangan negara.

Ketentuan pada Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara, yang mengatur bahwa “Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara, ternyata bahwa harta kekayaan yang sudah dipisahkan tetap senantiasa masih merupakan harta kekayaan negara. Akan tetapi, Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara tidak memberikan batasan definisi secara tegas tentang kekayaan negara yang dipisahkan pada PT (Persero).

Kekayaan negara yang dipisahkan tidak boleh dipandang terpisah dari keuangan negara. Ketika terjadi pemisahan hanya untuk memudahkan pengelolaan usaha dan bisnis bukan untuk melepaskan kekayaan negara yang dipisahkan itu dari keuangan negara. Hal tersebut dimaksudkan agar kekayaan negara yang dipisahkan itu sebagai modal PT (Persero) dapat menciptakan kepastian hukum bagi pengelola PT (Persero).

Meskipun telah dipahami bahwa kekayaan negara yang dipisahkan sebagai modal PT (Persero) tetap merupakan bagian tidak terpisahkan dari keuangan negara. Walaupun demikian, masih ada di kalangan pakar ilmu hukum beranggapan atau memandang bahwa kekayaan negara yang dipisahkan itu bukan lagi bagian dari keuangan negara. Dalam arti, PT (Persero) yang memperoleh modal dari kekayaan negara yang dipisahkan pada hakikatnya merupakan harta kekayaan Badan Usaha Milik Negara Persero tersebut dan bukan lagi bagian dari keuangan negara.

Rudhi Prasetya berpendapat bahwa negara memisahkan harta kekayaannya dalam pembentukan suatu badan hukum, maka harta

kekayaan tersebut bukan lagi harta kekayaan negara, melainkan sudah menjadi kepunyaan dan milik badan hukum yang didirikan.⁴ Begitu pula pendapat Erman Rajagukguk yang menyatakan kekayaan PT (Persero) sebagai badan hukum bukanlah menjadi bagian dari kekayaan negara. Pasalnya kekayaan negara yang dipisahkan di dalam PT (Persero) hanya berbentuk saham, artinya kekayaan PT (Persero) tidak menjadi kekayaan negara.⁵

Kedua pendapat tersebut, merujuk pada Pasal 1 angka 2 UU BUMN, yang menyatakan bahwa Perusahaan Persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit lima puluh satu persen dimiliki oleh negara yang tujuan utamanya adalah mengejar keuntungan. Kemudian, Pasal 11 UU BUMN menyatakan terhadap persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas.

Lebih lanjut dapat dikatakan bahwa pada prinsipnya kekayaan negara yang dipisahkan dalam Badan Usaha Milik Negara dimaksud adalah secara fisik berbentuk saham yang dipegang oleh negara. Adapun

⁴ Rudhi Prasetya, 2011, *Teori dan Praktek Perseroan Terbatas*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 91.

⁵ Erman Rajagukguk, *Kekayaan BUMN Bukan Bagian Keuangan Negara*, (online), <http://www.hukumonline.com-kekayaan-bumn-bukan-kekayaan-bagian-kekayaan-negara>, diakses pada tanggal 28 September 2020 pukul 11.35 WIB.

kekayaan negara dan aset yang dimiliki oleh Badan Usaha Milik Negara Persero tidak menjadi bagian dari kekayaan Negara.⁶

Pendapat Hambra, bahwa PT (Persero) adalah badan hukum yang memiliki kekayaan sendiri terpisah dari kekayaan negara selaku pendirinya. Karena itu, hubungan negara dan PT (Persero) pada hakikatnya terbatas pada kepemilikan saham atau modal, sementara aset yang dimiliki oleh PT (Persero) merupakan milik PT (Persero) itu sendiri. Jika konsep keuangan negara adalah keuangan PT (Persero), maka implikasinya adalah negara harus siap menghadapi segala konsekuensi yang dialami oleh PT (Persero) termasuk seluruh utang PT (Persero) harus dibayar oleh negara. Dalam perkara PT (Persero), aset negara dapat disita atau dibekukan oleh pihak lawan PT (Persero) serta apabila PT (Persero) pailit, maka negara juga ikut dinyatakan pailit.⁷

Kesemua pendapat tersebut yang beranggapan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan itu telah terpisah dari keuangan negara. Pendapat tersebut berbeda dari pendapat kalangan penegak hukum pada saat melakukan penyidikan perkara tindak pidana korupsi yang mempunyai sudut pandang bahwa kekayaan negara yang dipisahkan di dalam PT (Persero) termasuk kekayaan negara. Ketika terjadi kerugian akibat bisnis didalam PT (Persero) yang modalnya 51% (Lima puluh satu persen)

⁶ *Ibid.*

⁷ Hambra, *Apakah Kekayaan BUMN Bukan Bagian Keuangan Negara? (online)*, <http://www.hukumonline.com-apakah-kekayaan-bumn-bagian-keuangan-negara-?>, diakses pada tanggal 28 September 2020 pukul 12.01 WIB.

berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan maka berpotensi mengakibatkan kerugian keuangan negara

Selain itu, seyogyanya direksi PT (Persero) yang bertindak untuk kepentingan perseroan tidak dapat dijerat dengan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Berhubung karena kerugian perseroan belum tentu merupakan kerugian negara. Hal tersebut merujuk pada Pasal 66 ayat (2) UU PT yang mengatur bahwa laporan keuangan yang terdiri atas sekurang-kurangnya neraca akhir tahun buku yang baru lampau dalam perbandingan dengan tahun buku sebelumnya, laporan laba rugi dari tahun buku yang bersangkutan, laporan arus kas, dan laporan perubahan ekuilitas, serta catatan atas laporan keuangan tersebut. Apabila neraca menunjukkan angka kerugian, bukan berarti secara otomatis menjadi kerugian keuangan negara karena mungkin ada laba yang belum dibagi pada tahun yang lampau atau ditutup dari dana cadangan perusahaan.

Keberadaan kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal negara pada Badan Usaha Milik Negara Persero mengalami perkembangan secara prinsipil. Perkembangan tersebut didasarkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013. Kedua putusan Mahkamah Konstitusi tersebut mempertegas bahwa kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal negara pada PT (Persero) merupakan keuangan negara. Kehadiran kedua putusan Mahkamah

Konstitusi itu, menjadi dasar berakhirnya perbedaan penafsiran terhadap kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal negara pada PT (Persero). Dengan demikian PT (Persero) tidak boleh lagi beranggapan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal negara merupakan modal PT (Persero).⁸

Sehubungan dengan latar belakang masalah tersebut, diperlukan suatu batasan definisi secara tegas mengenai kekayaan negara yang dipisahkan dalam rezim keuangan negara. Hal tersebut dimaksudkan agar terdapat suatu kepastian hukum mengenai kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal dalam PT (Persero).

UU Pemberantasan Tipikor, UU Keuangan Negara dan PP No 14 Tahun 2005 jo PP No 33 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara / Daerah menimbulkan beberapa persoalan yang layak untuk dikaji. Persoalan-persoalan tersebut adalah:

1. Pertama, konsekuensi hukum adanya kekayaan Negara dipisahkan terhadap kekayaan atau aset yang dimiliki PT (Persero) dapat dikategorikan sebagai kekayaan Negara dilihat dari konsep Badan Hukum,
2. Kedua, terjadi disharmonisasi/Pertentangan norma (*antinomy normen*) mengenai makna keuangan Negara dalam semua peraturan perundangan di atas.

⁸ Muhammad Djafar Saidi & Eka Merdekawati Djafar, 2017, *Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 52.

Kontroversi dan disharmoni terjadi pula jika kemudian dikaitkan dengan Pasal 2 Huruf g UU Keuangan Negara yang menyatakan bahwa keuangan Negara meliputi juga kekayaan Negara yang dipisahkan pada perusahaan Negara di Daerah. Atas dasar ketentuan tersebut, maka Badan Pengawas Keuangan/BPK dapat memeriksa keuangan dimana saja, termasuk keuangan yang dikelola oleh badan-badan hukum privat yang tidak ada kaitannya sama sekali dengan keuangan Negara atau keuangan daerah.⁹

Hal tersebut membawa konsekuensi bahwa pemeriksaan keuangan terhadap BUMN menimbulkan pertentangan norma dalam pengaturannya jika BUMN tersebut berbentuk Persero. Pengaturan dalam UU Keuangan Negara, UU BUMN dan UU PT yang kontradiktif tersebut membawa implikasi hukum terhadap prosedur dan lembaga yang berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai dengan Pasal 138 UU PT.

Adanya pertentangan norma dalam menentukan apakah penyimpangan direksi BUMN yang berbentuk perseroan dikategorikan sebagai kerugian perseroan atau kerugian keuangan Negara. Ketidakkampuan mengatur secara tegas kewenangan dan prosedur pemeriksaan dan tanggung jawab direksi yang merugikan perseroan

⁹ Arifin P. Soeria Atmadja, "*Badan Pemeriksa Keuangan Selaku Auditor Dari Perspektif BUMN*", Jurnal Hukum Bisnis, Volume 28 No 1 Tahun 2007, hlm. 27.

merupakan pertanda manajemen pengaturan BUMN menjadi akan rancu dan tidak menjelaskan hakikat keuangan Negara dan keuangan perseroan sebagai keuangan privat.

Berdasarkan teori, bahwa sejak abad ke-19, kepunyaan badan hukum memilili ketegasan batasan apakah termasuk kepunyaan public (*domain public*) atau kepunyaan privat (*domain private*). Keduanya tidak munglun tunduk pada peraturan perundangan yang sama, baik dalam pemeriksaan dan pihak yang berwenang melakukan pemeriksaannya. Prinsip ini sejalan dengan doktrin badan hukum yang mensyaratkan kekayaan 1 keuangan yang terpisah, sehingga badan hukurn tersebut absah sebagai subjek hukum yang memiliki hak dan kewajiban.¹⁰

Berdasarkan hal-hal tersebut sesungguhnya posisi BUMN dan asset-aset Negara yang dipisahkan untuk bisnis mencari keuntungan demi adanya pemasukan Negara tentu saja harusnya terlindungi secara pasti, namun konflik norma dari adanya banyak pengaturan perundang-undangan yang kontra dengan konsep teori pemisahan kekayaan Negara tersebut tidak pernah selesai bahkan walaupun telah ada Putusan Mahkamah Konstitusi yang mementahkan putusan Mahkamah Agung sebelumnya dimana keduanya seolah olah dipihak yang saling berseberangan dalam memahami konsep pemisahan kekayaan Negara di dalam BUMN atau PT/Perum Milik Negara tersebut, Mahkamah Agung

¹⁰ Ridwan Khairandy, *Op.cit*, hlm. 173.

lebih memahami secara teoritis dimana sebagaimana keumuman teori pemisahan kekayaan Negara sebagaimana telah ada sejak abad ke 19. Namun rupanya Mahkamah Konstitusi berpikiran berbeda dengan lebih mengedepankan perhatian kepada penyelamatan aset Negara dari kemungkinan terjadinya tindak pidana korupsi, sebagaimana tren di abad 21 ini bahwa perang terhadap Korupsi di semua Negara sedang di galakkan.

Dalam hubungan ini, Penulis berupaya mengkaji dalam bentuk Penelitian dengan judul “Rekonstruksi Yuridis Batasan Definisi Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Sebagai Penyertaan Modal PT (Persero)”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan landasan pemikiran yang telah dipaparkan di atas, selanjutnya penelitian ini mencoba untuk mengevaluasi, menganalisis, dan mencari solusi terhadap beberapa pertanyaan penelitian di bawah ini:

1. Mengapa diperlukan norma yuridis batasan definisi kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal PT (Persero)?
2. Bagaimana bentuk kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal PT (Persero)?
3. Bagaimana bentuk perlindungan hukum terhadap kekayaan negara yang dipisahkan dalam PT (Persero)?

C. Tujuan Penelitian

Secara keseluruhan, tujuan penelitian ini adalah untuk menemukan solusi ataupun jawaban dari permasalahan-permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini, yaitu:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis norma yuridis batasan definisi kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal PT (Persero).
2. Untuk mengetahui dan menganalisis bentuk kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal PT (Persero).
3. Untuk mengetahui dan menganalisis Perlindungan Kekayaan Negara dalam Hal Pengelolaan Penyertaan Modal PT (Persero).

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat khususnya dalam rangka pengembangan pemikiran teoritis maupun praktis sebagai berikut:

1. Diharapkan ke depan tercipta harmonisasi sudut pandang baik sudut pandang aparat penegak hukum yang berpendapat bahwa keuangan PT (Persero) termasuk ke dalam ranah keuangan negara. Dengan demikian, apabila terjadi kerugian Negara karena bisnis di dalam PT (Persero), maka identik pula dengan kerugian negara. Lain pula sudut pandang ahli hukum perusahaan yang menyatakan bahwa

kerugian karena bisnis belum tentu merupakan kerugian keuangan negara, sebab keuangan negara yang terdapat di dalam PT (Persero) sebanyak 51% sebagai penyertaan modal negara pada saat didirikan PT (Persero), sedangkan aset dan kekayaan seluruhnya adalah milik PT (Persero) itu sendiri.

2. Agar terwujud keadilan bagi organ perseroan khususnya direksi PT (Persero), sebab direksi dilindungi oleh prinsip-prinsip *Business Judgment Rule* (BJR) ketika melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sesuai dengan prinsip-prinsip *fiduciary duty* sehingga tidak serta merta direksi yang melaksanakan tugas keseharian dan menjalankan aktivitas bisnis perseroan dapat dipidana atas kerugian bisnis yang terjadi.
3. Agar ke depan tercipta kepastian hukum bagi semua pihak baik aparat penegak hukum maupun ahli hukum perusahaan, maka diperlukan konsep aturan yang dituangkan di dalam norma atau kaedah hukum Undang-Undang Keuangan Negara. Dengan demikian, tidak terjadi lagi definisi yang ambigu terhadap kerugian keuangan negara akibat aktivitas bisnis di dalam perseroan.

E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil pengamatan dan penelusuran di lingkungan Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin, penulis tidak menemukan penelitian yang sama dalam membahas mengenai “Rekonstruksi Yuridis Batasan Definisi

Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Sebagai Penyertaan Modal PT (Persero)". Akan tetapi penelitian yang berkaitan dengan keuangan negara maupun kekayaan negara yang dipisahkan sudah banyak dilakukan oleh peneliti sebelumnya, namun tidak sama dengan penelitian yang diajukan oleh Peneliti. Penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya dan terkait dengan keuangan negara maupun kekayaan negara yang dipisahkan, antara lain:

1. Penelitian dengan judul "Reformulasi Pengertian Unsur yang Dapat Merugikan Keuangan Negara atau Perekonomian Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi" oleh Supriyanto, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro tahun 2017. Tujuan yang hendak dicapai dari penelitian tersebut adalah untuk menganalisis pengertian dan penerapan unsur yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dalam tindak pidana korupsi, penelitian tersebut juga bertujuan untuk mengetahui *ratio legis* unsur "Yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara" dalam Undang-Undang pemberantasan tindak pidana korupsi. Penelitian tersebut menghasilkan temuan bahwa pengertian keuangan negara dan perekonomian negara dalam Undang-Undang pemberantasan tindak pidana korupsi tidak jelas, kabur, multitafsir dan tumpang tindih dalam beberapa peraturan perundangan, sehingga dalam penerapan menimbulkan banyak problematika dan hambatan. Rekomendasi dalam penelitian tersebut adalah pemerintah perlu

melakukan kebijakan legislasi yaitu amandemen Undang-Undang pemberantasan tindak pidana korupsi terhadap substansi pengertian keuangan negara yang mengacu kepada Undang-Undang Keuangan Negara.

2. Penelitian dengan judul "Konsep Kekayaan Negara yang Dipisahkan Dalam Perspektif Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi" oleh Anwarudin Sulistyono, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga tahun 2019. Penelitian tersebut pada pokoknya mengenai perbedaan penafsiran hukum terkait pengertian istilah "Harta kekayaan negara yang dipisahkan" menimbulkan ketidakpastian dan ketidakjelasan. Di kalangan Badan Usaha Milik Negara berpendapat bahwa pada saat kekayaan negara telah dipisahkan, maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk ke ranah hukum publik, sehingga kekayaan tersebut bukan lagi menjadi kekayaan negara melainkan kekayaan perseroan. Sedangkan kalangan praktisi khususnya kalangan Kejaksaan, berpendapat bahwa kekayaan negara yang dipisahkan ke dalam perseroan tetap merupakan kekayaan negara. Hal tersebut menyebabkan kesenjangan diantara kedua Undang-Undang tersebut. Hasil penelitian tersebut adalah berupa *legal reform* terhadap makna pengertian keuangan negara dalam prespektif pemberantasan tindak pidana korupsi khususnya dalam Badan Usaha Milik Negara maupun anak perusahaannya yang mengakibatkan kerugian keuangan negara.

3. Penelitian dengan judul “Aspek Hukum Pengembalian Kerugian Keuangan Negara oleh Bendahara Berdasarkan Rekomendasi Badan Pemeriksa Keuangan” oleh Andri Yusuf, Program Doktor, Universitas Hasanuddin Makassar. Penelitian tersebut bertujuan mengetahui dan memahami keberlakuan rekomendasi terkait dengan wewenang Badan Pemeriksa Keuangan dalam pelaksanaan dan tindak lanjut pemeriksaan terhadap kerugian keuangan negara.
4. Tesis dengan judul “Sudut Pandang Hukum Tentang Kekayaan Badan Usaha Milik Negara Sebagai Kekayaan Negara Yang Dipisahkan” oleh Ary Purnomo, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia tahun 2011. Penelitian tersebut pada pokoknya mengenai sudut pandang hukum terhadap kekayaan Badan Usaha Milik Negara sebagai kekayaan negara yang dipisahkan. Badan Usaha Milik Negara sebagai Badan Hukum tunduk pada peraturan perundang-undangan terkait yang berlaku. Namun terdapat ketidakpastian hukum yang ditemukan dalam ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Keuangan Negara bahwa kekayaan negara/kekayaan daerah adalah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah, sementara ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara secara tegas menyebutkan bahwa Badan Usaha Milik Negara adalah Badan Usaha yang seluruh atau

sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Tidak terbatasnya keuangan negara di dalam Undang-Undang Keuangan Negara mengeliminasi semangat *enterpreunership* jajaran manajemen Badan Usaha Milik Negara dan berimplikasi pada kurang optimalnya Badan Usaha Milik Negara di dalam mewujudkan maksud dan tujuan pendiriannya.

Mencermati fokus kajian dari ketiga penelitian dan satu tesis sebagaimana tersebut di atas jika dibandingkan dengan ruang lingkup serta substansi permasalahan yang menjadi fokus kajian penelitian ini maka keaslian penelitian disertasi ini dapat dipertanggungjawabkan karena terdapat perbedaan-perbedaan yang cukup esensial jika dibandingkan dengan penelitian-penelitian terdahulu sebagaimana dikemukakan di atas. Fokus penelitian di dalam Penelitian Disertasi ini adalah mengenai analisis permasalahan hukum terkait norma batasan definisi kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal PT (Persero) sebagaimana diatur di dalam ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Keuangan Negara, jika dikaitkan dengan modal PT (Persero) yang 51% berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dalam kajian hukum keuangan negara, analisis tentang bentuk perlindungan hukum kepada direksi dalam melakukan aksi korporasi yang menggunakan penyertaan modal negara pada PT (Persero), serta rumusan ideal pengaturan ke depan (*ius constituendum*) untuk mengatasi hambatan

dalam penerapan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Keuangan Negara sehingga mencerminkan kepastian hukum. Dengan demikian, penelitian ini merupakan karya yang orisinal atau asli.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Hukum

1. Konsep Negara Hukum Indonesia

Negara hukum merupakan konsekuensi normatif dari terbentuknya negara yang berdasar atas hukum. Oleh karena itu setiap kebijakan publik yang diintrodusir atau diberlakukan, harus berdasarkan ketentuan hukum. Konsep negara hukum ini memposisikan setiap warga memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum (*equality before the law*).¹¹ Dalam negara hukum, siapapun yang bersalah atau melakukan perbuatan melawan hukum harus berhadapan dengan hukum. Namun demikian, semua proses pemeriksaan, dan pemidanaannya pun harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku. Secara teoritik, konsep negara hukum, memuat sekurang-kurangnya tiga prinsip dasar: (i) supremasi hukum (*supremacy of law*); (ii) kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*); dan (iii) penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*).¹²

Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari kata *rechtstaat* atau *the rule of law*. Paham *rechtstaats* pada dasarnya bertumpu pada sistem

¹¹ Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 97.

¹² *Ibid.*, hlm. 99.

hukum Eropa Kontinental. Ide tentang *rechtstaats* mulai populer pada abad ke XVII sebagai akibat dari situasi sosial politik Eropa yang didominasi oleh *absolutist monarch*.¹³ Paham *rechtstaats* dikembangkan oleh ahli-ahli hukum Eropa Barat Kontinental seperti Immanuel Kant (1724-1804) dan Friedrich Julius Stahl.¹⁴ Sedangkan paham *the rule of law* mulai dikenal setelah Albert Venn Dicey pada tahun 1885 menerbitkan bukunya *Introduction to Study of the Law of the Constitution*.

Di Indonesia, istilah negara hukum dimuat dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang secara tegas menetapkan bahwa: "Negara Indonesia adalah negara hukum". Indonesia sebagai negara hukum pada hakekatnya berdasarkan Pancasila. Sebagai suatu ideologi, Pancasila memiliki fungsi yang sangat penting dalam menegakkan negara hukum Indonesia. Pancasila merupakan falsafah, dasar negara dan ideologi terbuka. Oleh karena itu, Pancasila dijadikan sebagai sumber dari segala sumber hukum. Nilai-nilai Pancasila menjadi dasar dari setiap produk hukum. Konsep negara hukum Indonesia itu harus mampu menjadi sarana dan tempat yang nyaman bagi kehidupan bangsa Indonesia.

Nilai yang terkandung dalam Pancasila bersifat universal sehingga memiliki daya tahan dan kemampuan untuk mengantisipasi

¹³ Undang-undang merupakan instrumen pengembangan hukum yang berfungsi untuk mengatur, melindungi dan menjaga keseimbangan hak dan kewajiban serta menciptakan ketertiban dalam masyarakat. Fungsi perlindungan hukum melekat didalamnya, dalam Teuku Rahman, Doktoral Hukum Unhas, 2020.

¹⁴ Miriam Budiardjo, *Op.cit.*, hlm.99.

perkembangan zaman. Nilai-nilai tersebut merupakan wujud cita hukum bangsa Indonesia yang memerlukan penjabaran dalam pelaksanaan pemerintahan Negara. Dalam hubungan ini, M. Ali Taher Parasong,¹⁵ bahwa Indonesia sebagai negara hukum memiliki nilai-nilai yang bersumber dari Pancasila. Adapun nilai-nilai negara hukum Indonesia sebagai berikut:

1. Nilai-Nilai Ketuhanan Yang Maha Esa
2. Nilai-Nilai Kemanusiaan;
3. Nilai-Nilai Persatuan;
4. Nilai-nilai Kedaulatan Rakyat;
5. Nilai-nilai Keadilan.

Kelima nilai-nilai negara hukum Indonesia tersebut merupakan dasar pertimbangan bagi Pemerintah melaksanakan pemerintahan untuk mewujudkan negara hukum Indonesia. Dalam arti, pelaksanaan pemerintahan Negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah tidak boleh menyimpang dari kelima nilai-nilai negara hukum Indonesia. Sehingga dengan demikian, Indonesia adalah Negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 tidak hanya di kertas belaka.

Tujuan negara dalam konsep negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) tidak lain adalah untuk mewujudkan kesejahteraan setiap warga

¹⁵ M. Ali Taher Parasong, 2014, *Mencegah Runtuhnya Negara Hukum*, Grafindo Books Media, Jakarta, hlm. 61.

negaranya. Berdasarkan tujuan negara tersebut, maka negara diharuskan untuk ikut serta dalam segala aspek sosial khususnya dalam kegiatan ekonomi masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan ide dasar tentang tujuan bernegara sebagaimana telah digariskan dalam pembukaan Undang-UUD 1945 maupun prinsip negara hukum dalam bagian penjelasan UUD 1945, dimana diterima pula konsep negara kesejahteraan dan prinsip negara hukum yang keduanya dilandaskan kepada Pancasila sebagai dasar bernegara.¹⁶

Peranan negara melalui BUMN menjadi teramat penting ketika dirumuskan dalam suatu ketentuan sebagaimana terumus di dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945, dimana cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai negara. Hal tersebut menunjukkan adanya kewenangan negara untuk ikut serta dalam kegiatan ekonomi melalui penyelenggaraan cabang produksi yang dapat dikategorikan sebagai penting bagi negara agar kemanfaatan cabang-cabang produksi tersebut tidak jatuh ke tangan perseorangan, maka negara secara aktif mengambil peranan untuk mengusahakannya oleh karena cabang produksi tersebut dianggap penting bagi negara dan

¹⁶ Aminuddin Ilmar, 2012, *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 42.

yang menguasai hajat hidup orang banyak demi untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹⁷

Peranan negara tidak hanya terbatas pada menjamin pelaksanaan ketertiban berdasarkan kekuasaan yang ada padanya, akan tetapi juga berperan pula sebagai salah satu pelaku ekonomi dengan memainkan peran sebagai "*production state*". Hal tersebut nantinya akan lebih jelas pada uraian fungsi negara oleh Friedman, pandangan Friedman mengenai fungsi negara terbagi ke dalam empat fungsi yaitu :

1. Sebagai penyelenggara atau penjamin kesejahteraan atau *the state as provider*;
2. Sebagai pengatur atau *as regulator*;
3. Sebagai pengusaha atau *as entrepreneur*;
4. Sebagai wasit atau *as the state umpire*.¹⁸

Dari pandangan tentang tujuan negara, maka dapat diketahui bahwa tujuan negara setidaknya adalah untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakatnya. Adapun tujuan Negara Republik Indonesia termaktub di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dinyatakan sebagai berikut:

Untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan Seluruh Tumpah Darah

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 47.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 13.

Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.¹⁹

2. Konsep *Bussiness Judgement Rule*

Bussiness Judgement rule adalah perlindungan hukum bagi direksi dan jajarannya dari pertanggung jawaban atas setiap kebijakan atau keputusan bisnis atau transaksi yang mengakibatkan kerugian bagi perusahaan, selama kebijakan atau keputusan bisnis dan transaksi bisnis tersebut dilakukan dengan itikad baik, penuh kehati-hatian sejalan dengan tanggung jawab dan wewenangnya.²⁰

Prinsip *bussiness Judgement rule* adalah suatu prinsip yang berasal dari *system common law* dan merupakan *derivative* dari hukum korporasi di Amerika Serikat. Konsep tersebut mencegah pengadilan-pengadilan di Amerika Serikat untuk mempertanyakan pengambilan keputusan usaha oleh direksi yang diambil dengan itikad baik.²¹

Black's *law dictionary* memberikan definisi terkait *bussiness Judgement rule* adalah: "*Management from liability in corporate*

¹⁹ Tujuan Negara Republik Indonesia dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²⁰ Nindyo Pramono, dkk, 2016, *Prinsip Bussiness Judgement Rule dalam Pengurusan dan Pengawasan Perseroan Terbatas*, PT Perusahaan Pengelola Aset. Jakarta, hlm. 51.

²¹ Dimar Zuliakismah, *Prinsip Bussiness Judgement Rule dan Penerapan dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas*, (online), <https://www.blogspot.co.id/prinsip/bussiness/judgement/rule/dan/penerapan/dalam/undang-undang/no/40/tahun/2007/tentang/perseroan/terbatas/>, diakses pada tanggal 13 Oktober 2020 pukul 09.42 WITA.

transaction undertaken within power of corporation and authority of management where there is reasonable basis to indicate that transaction was made with due care and good faith".²² Berdasarkan definisi tersebut dapat diketahui bahwa *business Judgment rule* melindungi direksi atas setiap keputusan bisnis yang merupakan transaksi perseroan, selama hal tersebut dilakukan dalam batas-batas kewenangan dengan penuh kehati-hatian dan itikad baik.

Direksi dalam mengambil keputusan bisnis harus mengedepankan prinsip kehati-hatian (*prudent*) untuk kepentingan perseroan serta sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan. Sehingga dapat dikatakan bahwa dalam menjalankan perbuatan pengurusan dan penguasaan (*berheer en beschikkingdaden*) direksi dilindungi oleh prinsip *business Judgment rule*.²³ Bilamana dalam pelaksanaan tugas dan wewenang direksi telah melaksanakan tugasnya berdasarkan prinsip *fiduciary duty*, maka tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban secara pribadi apabila terbukti bahwa seseorang direksi telah melanggar prinsip *fiduciary duty*, konsekuensi hukumnya adalah harus mempertanggungjawabkan perbuatannya tersebut.

Adapun definisi dari *fiduciary duty* menurut Black's Law Dictionary adalah: "*A duty to act with the highest degree of honesty and loyalty toward*

²² Heimat Und Recht, *Black's Law Dictionary* pdf, (online), <https://www.dictionary-online.edu.my/heimat/und/recht/>, diakses pada tanggal 13 Oktober 2020 pukul 09.43 WITA.

²³ Nindyo Pramono, *Op.Cit*, hlm.81.

*another person and in the best interest of the other person (such as duty that one partner owes to another.*²⁴ Sedangkan M. Yahya Harahap mengartikan *fiduciary duty* adalah wajib dipercaya, yang berarti setiap anggota direksi maupun dewan komisaris harus dapat dipercaya (*must always bonafide*) serta selamanya harus jujur (*must be always honest*) dalam menjalankan tugasnya.²⁵

Bussiness Judgement rule merupakan perlindungan hukum bagi direksi dan jajarannya dari pertanggung jawaban atas setiap kebijakan atau keputusan bisnis atau transaksi yang mengakibatkan kerugian bagi perusahaan, selama kebijakan atau keputusan bisnis dan transaksi bisnis tersebut dilakukan dengan itikad baik, penuh kehati-hatian sejalan dengan tanggung jawab dan wewenangnya.²⁶

Salah satu hal yang terkait dengan perihal kewenangan direksi adalah soal prinsip *Business Judgement Rule*. *Business Judgement Rule* adalah salah satu dari beberapa doktrin dalam hukum perusahaan yang harus dijalankan oleh direksi perseroan terbatas guna memenuhi *fiduciary duty*. Doktrin tersebut pada awalnya digunakan dalam hukum perusahaan negara Amerika Serikat.²⁷

²⁴ Diana Kusumasari, dalam artikel *Fiduciary duty Direksi dan Dewan Komisaris PT*, (online), <http://www.hukumonline.com-artikel-php-fiduciary-duty-direksi-dan-dewan-komisaris-pt>, diakses pada tanggal 13 Oktober 2020 pukul 10.10 WITA.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Nindyo Pramono, *Op Cit*, hlm.51.

²⁷ Dedy Indrawan Darsan, dkk, 2020, *Doktrin Bussiness Judgement Rule atas Tindakan Direksi yang Dianggap Melanggar fiduciary duty*, Program Studi Kenotariatan, Pascasarjana, Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm.53

Business Judgement Rule menurut Ridwan Khairandy merupakan doktrin yang mengajarkan bahwa direksi perseroan tidak bertanggung jawab atas kerugian yang timbul dari suatu tindakan pengambilan putusan, apabila tindakan tersebut didasarkan pada iktikad baik dan hati-hati. Direksi mendapat perlindungan hukum tanpa perlu memperoleh pembenaran dari pemegang saham atau pengadilan atas keputusan yang diambilnya dalam konteks pengelolaan perusahaan.²⁸

Pengertian doktrin itu sendiri adalah pendapat atau teori para ahli hukum, seperti C.S.T. Kansil dan Christine Kansil mengatakan bahwa kedudukan doktrin sendiri dalam praktiknya sangatlah penting dalam mempengaruhi pengambilan keputusan hukum oleh hakim. Dalam mengambil keputusan, hakim sering kali mengutip pendapat atau teori dari seorang atau beberapa orang ahli hukum mengenai kasus yang dihadapinya, apalagi jika ahli hukum tersebut juga menyatakan mengenai bagaimana penyelesaian suatu kasus sampai dengan selesai. Jadi, dengan kata lain, kedudukan doktrin merupakan sebuah sumber hukum yang sangat berpengaruh bagi keputusan-keputusan hakim selain Undang-Undang.²⁹

Pendapat serupa juga disampaikan oleh Sudikno Mertokusumo bahwa doktrin sebagai pernyataan atau pendapat seseorang atau

²⁸ Ridwan Khairandy, 2014, *Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia*, cetakan 1, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, UII Press, Yogyakarta, hlm. 109.

²⁹ Fence M Wantu, 2015, *Pengantar Ilmu Hukum*, reviva cendekia, Gorontalo, hlm.19.

beberapa ahli hukum merupakan salah satu sumber hukum. Adapun sumber hukum formal yang berlaku dalam hukum positif Indonesia adalah

1. Undang-Undang (*statute*);
2. Kebiasaan (*custom*);
3. Keputusan-keputusan hakim (*jurisprudentie*);
4. Traktat (*treaty*); dan
5. Pendapat ahli hukum (doktrin).³⁰

Doktrin (*doctrine*) sangat erat kaitannya dengan keputusan-keputusan hakim (*jurisprudensi*). Hal ini karena, dalam menjatuhkan putusan, seorang hakim akan mengambil pertimbangan hukumnya dengan mengacu kepada pendapat para ahli hukum (doktrin). Karenanya, terlepas dari sistem hukum yang dianut oleh suatu negara, maka doktrin tetap merupakan sumber hukum. Tidak mengherankan apabila doktrin *Business Judgement Rule* dalam hukum perusahaan tidak hanya berkembang di negara-negara dengan sistem hukum *Common Law* saja, tetapi juga pada penganut sistem hukum lainnya.³¹

Menurut Nindyo Pramono, *Business Judgement Rule* dipergunakan untuk melindungi direksi dan jajarannya dari setiap kebijakan atau keputusan bisnis atau transaksi bisnis yang dilakukan untuk kepentingan perseroan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan, dengan catatan

³⁰ Nindyo Pramono, *Op.cit.*, hlm. 33

³¹ *Ibid.*, hlm. 34-38

bahwa selama kebijakan atau keputusan bisnis atau transaksi bisnis tersebut dilaksanakan sejalan dengan wewenangnya dan dengan mengedepankan prinsip kehati-hatian (*prudent*). Itikad baik (*good faith*), dan penuh tanggung jawab (*accountable/responsible*). Jadi, *Business Judgement Rule* adalah perlindungan hukum bagi direktur dan jajarannya dari pertanggungjawaban atas setiap kebijakan atau keputusan bisnis atau transaksi yang mengakibatkan kerugian bagi perusahaan, selama kebijakan atau keputusan bisnis atau transaksi bisnis tersebut dilakukan dengan itikad baik, penuh kehati-hatian, kejujuran, sejalan dengan tanggung jawab dan wewenangnya.³²

Dengan demikian, *Business Judgement Rule* merupakan aturan (*doctrine atau presumption*) yang memberikan kekebalan atau perlindungan bagi manajemen perseroan (direksi) dari setiap tanggung jawab yang lahir sebagai akibat dari transaksi atau kegiatan yang dilakukan olehnya sesuai dengan batas-batas kewenangan dan kekuasaan yang diberikan kepadanya, dengan pertimbangan bahwa kegiatan tersebut telah dilakukan dengan memperhatikan standar kehati-hatian dan itikad baik serta bertanggung jawab. *Business Judgement rule* mendorong direksi untuk lebih berani mengambil risiko daripada terlalu berhati-hati, sehingga perseroan tidak berjalan. Prinsip ini mencerminkan

³² Nindyo Pramono, dalam Jerry Valentina Adriana, "Penerapan Doktrin Business Judgement Rule Terhadap Tanggung Jawab Direksi pada Suatu Perseroan Terbatas Berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas", Repository UGM, Yogyakarta, 2010.

asumsi bahwa pengadilan tidak dapat membuat keputusan yang lebih baik dalam bidang bisnis daripada direksi. Para hakim umumnya tidak memiliki keterampilan bisnis dan mulai mempelajari permasalahan setelah terjadi fakta-fakta.³³

Latar belakang dari berlakunya doktrin *Business Judgement Rule* adalah karena diantara semua pihak dalam perseroan, sesuai dengan kedudukannya selaku direksi, maka pihak direksilah yang paling berwenang dan yang paling profesional untuk memutuskan apa yang terbaik dilakukan untuk perseroannya, sementara itu jika karena putusan bisnis dari direksi terjadi kerugian bagi perseroan, sampai batas-batas tertentu masih dapat ditoleransi mengingat tidak semua bisnis harus mendapat untung. Dengan perkataan lain, perseroan juga harus menanggung risiko bisnis, termasuk resiko kerugian. Karena itu, direksi tidak dapat diminta tanggung jawabnya hanya karena alasan salah dalam memutuskan (*mere error of Judgement*) atau hanya karena alasan kerugian perseroan.³⁴

Sebenarnya inti dari pemberlakuan doktrin putusan bisnis adalah bahwa semua pihak, termasuk pengadilan harus menghormati putusan bisnis yang diambil oleh orang-orang yang memang mengerti dan berpengalaman di bidang bisnisnya terutama sekali terhadap masalah-

³³ Muhammad Hafiz Akram, dkk, 2019, *Implementasi Doktrin Bussiness Judgement Rule di Indonesia*, Ganesha Law Review Vol 1 Issue No 1, hlm. 81-82.

³⁴ *Ibid*, hlm.84.

masalah bisnis yang kompleks. Karena itu kepada mereka patut diberikan diskresi yang besar. Mereka yang berpengalaman dan mempunyai pengetahuan tentang bisnis tentunya adalah pihak direksi, paling tidak mereka telah berpengalaman daripada hakim di pengadilan yang sama sekali tidak mengetahui bisnis dan memutuskan hanya berdasarkan sejumlah petunjuk dan pendapat dari pengacara.³⁵

Di dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas sebenarnya tidak terdapat penggunaan istilah *Business Judgement Rule*. Akan tetapi, pengaturan konkritnya dapat ditemukan dalam beberapa Pasal yaitu Pasal 69 ayat (4), Pasal 97 ayat (5), dan Pasal 104 ayat (4) UU PT. Pada ketentuan Pasal 97 ayat (5) UU PT menyatakan bahwa “Anggota Direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) apabila dapat membuktikan:

- a) Kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
- b) Telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian;
- c) Untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan;
- d) Tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian;

³⁵ *Ibid*, hlm.85.

- e) Telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.³⁶

Berdasarkan ketentuan tersebut, pada dasarnya direksi bertanggung jawab atas segala tindakan dan keputusan yang dibuatnya, bahkan pertanggungjawaban pribadi. Meskipun demikian, seorang direksi dapat menghindari dari tuntutan pertanggungjawaban secara pribadi apabila direksi dapat membuktikan dasar dan alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (5) UU PT.

Kemudian di dalam Pasal 69 ayat (4) UU PT menyatakan bahwa anggota direksi dan anggota dewan komisaris dibebaskan dari tanggung jawab sebagai akibat laporan keuangan yang disediakan ternyata tidak benar dan/atau menyesatkan apabila terbukti bahwa dalam keadaan tersebut buka karena kesalahannya. Berdasarkan Pasal ini, maka dapat diartikan bahwa anggota direksi dan anggota dewan komisaris dapat dibebaskan dari tanggung jawab pribadi apabila dapat dibuktikan hal tersebut bukan merupakan kesalahannya. Demikian juga dengan ketentuan dalam Pasal 104 ayat (4) UU PT yang menentukan bahwa sepanjang anggota direksi dapat membuktikan hal-hal sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 104 ayat (4) UU PT maka anggota

³⁶ *Vide* Pasal 97 ayat (3) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

direksi tersebut tidak bertanggung jawab atas kepailitan perseroan tersebut.³⁷

BUMN baik perseroan maupun perum merupakan subjek hukum dalam bentuk Badan hukum, hal ini didasari oleh teori kenyataan yuridis. Dalam konteks tersebut suatu badan hukum perusahaan memiliki ciri-ciri sebagai berikut: mempunyai kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan anggota-anggotanya, disahkan oleh yang berwenang mempunyai tujuan; dan adanya organisasi yang teratur.

Badan hukum adalah setiap pendukung hak dan kewajiban, subjek Hukum, yang bukan manusia. Berdasarkan teori Kenyataan Yuridis (E.M Meijers), Badan Hukum merupakan suatu realitas kongkrit, riil walaupun tidak dapat diraba, bukan khayal tetapi kenyataan yuridis. Dalam teori kenyataan sederhana Meijers menekankan bahwa hendaknya dalam mempersamakan badan hukum dengan manusia terbatas sampai bidang hukum saja.³⁸

Dalam Teori Organ, Otto Von Gierke menyebutkan, Badan Hukum itu seperti manusia menjadi penjelmaan yang benar-benar dalam pergaulan hukum, yaitu: "*eine leiblichgeistige lebensein keit*", badan hukum itu menjadi suatu "*verbandpersoblich keit*" yaitu suatu badan yang membentuk kehendaknya dengan perantaraan alat-alat atau organ-organ

³⁷ Herman Sudarman, 2020, *Perseroan Terbatas dan Kepailitan*, <https://perseroan-terbatas-dan-kepailitan-dspace.uji.ac.id>), diakses pada tanggal 28 Agustus 2020. Pukul 17.01 WITA

³⁸ *Ibid.*

badan tersebut misalnya anggota-anggotanya atau pengurusnya seperti manusia yang mengucap kehendaknya dengan perantaraan mulutnya atau dengan perantaraan tangannya jika kehendak tersebut ditulis di atas kertas. Apa yang mereka (organen) putuskan adalah kehendak dari badan hukum.³⁹

Dengan demikian berdasarkan teori organ, badan hukum bukanlah sesuatu yang abstrak tetapi benar-benar ada. Badan hukum bukan lah suatu kekayaan (hak) yang tidak bersubjek tetapi badan hukum suatu organisme yang riil yang hidup dan bekerja seperti manusia biasa. Tujuan badan hukum menjadi kolektivitas, terlepas dari individu, ia suatu "*verban personlichkeit* yang memiliki *Gesamwille*".⁴⁰

Badan Usaha Milik Negara memiliki kehendak sebagaimana maksud dan tujuan pendiriannya. Kehendak yang nyata dilaksanakan oleh organ-organ pengurus dan pemegang saham dirumuskan dan diimplementasikan dalam bentuk pelaksanaan program kerja yang mengarah kepada terwujudnya kehendak yang telah ditetapkan sesuai dengan teori Otto Von Gierke. Tidak semua lembaga atau badan adalah badan hukum, pada dasarnya ada empat cara terbentuknya badan hukum sebagaimana dinyatakan oleh Retnowulan Sutantio :

1. Sistem Konsesi atau pengesahan

³⁹ Dwi Ary Purnomo, 2011, *Sudut Pandang Hukum Tentang Kekayaan BUMN Sebagai Kekayaan Negara yang Dipisahkan*, UI Press, Jakarta, hlm.17.

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 18

Bahwa suatu lembaga akan memperoleh kedudukan atau status sebagai badan hukum karena disahkan oleh instansi yang ditunjuk oleh peraturan perundang-undangan tertentu misalnya perseroan terbatas memperoleh kedudukan sebagai badan hukum karena terlebih dahulu mendapat pengesahan dari Departemen Kehakiman/Menteri Kehakiman sebagaimana dalam Pasal 36 Kitab Undang-Undang Hukum Dagang.

2. Ditentukan Undang-Undang

Menurut sistem ini Undang-Undang telah menentukan sendiri bahwa lembaga yang tersebut dalam Undang-Undang yang bersangkutan merupakan badan hukum, contohnya Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985 tentang Rumah susun, disebutkan bahwa perhimpunan penghuni rumah susun⁴¹ yang didirikan menurut ketentuan Undang-Undang ini diberikan kedudukansebagai badan hukum.

3. Sistem Campuran

Menurut sistem ini status badan hukum diperoleh karena ditentukan oleh Undang-Undang itu sendiri dan setelah ada pengesahan dari instansi yang berwenang. Contohnya Koperasi, berdasarkan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Koperasi ditegaskan bahwa Koperasi memperoleh status badan hukum setelah Akta

⁴¹ *Ibid*, hlm. 20.

Pendiriannya disahkan oleh Pemerintah (dalam hal ini Departemen Koperasi atau Menteri yang membidangi urusan Koperasi).

4. Melalui Yurisprudensi

Status badan hukum suatu lembaga karena berdasarkan yurisprudensi contohnya Yayasan menurut Putusan Hogerchtshoft 7884 (Mahkamah Agung Hindia Belanda).⁴²

Sebagai Badan Hukum, Badan Usaha Milik Negara memenuhi persyaratan unsur-unsur tersebut di atas. Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara, disebutkan bahwa Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.⁴³

Memperhatikan sifat usaha Badan Usaha Milik Negara, yaitu untuk memupuk keuntungan dan melaksanakan kemanfaatan umum. Dalam arti, Badan Usaha Milik Negara berdasarkan Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara disederhanakan menjadi dua bentuk yaitu Perusahaan Perseroan (Persero) yang bertujuan memupuk keuntungan dan sepenuhnya tunduk pada ketentuan Undang-Undang Perseroan Terbatas serta Perusahaan Umum (Perum) yang dibentuk oleh pemerintah untuk melaksanakan usaha sebagai implementasi kewajiban pemerintah guna

⁴² *Ibid*, hlm. 21.

⁴³ *Ibid*, hlm. 22

menyediakan barang dan jasa tertentu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.⁴⁴

Ketentuan dalam Pasal 1 ayat (5) UU PT, yang menyatakan “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”. Pasal 97 ayat (1) UU PT menyatakan bahwa “Direksi bertanggung jawab atas pengurusan perseroan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 92 ayat (1) UU PT”. Pasal 97 ayat (2) Undang-Undang Perseroan Terbatas, menyatakan: “Pengurusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilaksanakan setiap anggota Direksi dengan iktikad baik dan penuh tanggung jawab”. Pasal 97 ayat (3) UU PT menyatakan bahwa: “Setiap anggota direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian perseroan apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2)”.⁴⁵

Ketentuan tersebut di atas sangatlah jelas memberikan gambaran tentang tanggung jawab Direksi dalam melakukan pengurusan perseroan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya Direksi harus berlandaskan pada

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 23

⁴⁵ Dedy Indrawan Darsan, dkk, *Op., Cit.* hlm. 65.

prinsip kepercayaan (*fiduciary duty*), dan senantiasa bertindak secara hati-hati dan dengan iktikad baik sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan, peraturan perundang-undangan atau Anggaran Dasar Perseroan.⁴⁶

Bilamana tanggung jawab Direksi sebagaimana dimaksudkan di atas sebagai bentuk dari prinsip *fiduciary duty* dilanggar maka, konsekuensi yuridis bagi seorang Direksi adalah harus mempertanggung jawabkan perbuatannya tersebut, dan yang akan menjadi perlindungan Direksi ketika dianggap melanggar prinsip *fiduciary duty* adalah doktrin *business Judgement rule* yang akan di pakai oleh Direksi untuk melindungi dirinya dari segala bentuk pertanggung jawaban atas kerugian yang dialami oleh perseroan. Sebagaimana dimaksud pada Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Perseroan Terbatas yang menyatakan bahwa: “Anggota Direksi tidak dapat dipertanggung jawabkan atas kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) apabila dapat membuktikan”: (a) Kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya; (b) Telah melakukan pengurusan dengan iktikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan; (c) Tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan (d) Telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.⁴⁷

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 66

⁴⁷ *Vide* Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Pasal 97 ayat (5) UU PT tersebut sebagai bentuk dari penjelmaan dari doktrin prinsip *business Judgement rule*, dapat diterapkan sepanjang seorang Direksi dapat membuktikan bahwa tindakannya tersebut telah sesuai dengan kriteria pada Pasal 97 ayat (5) UU PT, dimana pembuktiannya pada peradilan, dan hakimlah yang akan menilai apakah tindakan Direksi tersebut dapat dibebaskan dari pertanggung jawaban pribadi atau tidak.⁴⁸

Kewajiban *fiduciary* oleh Direksi adalah suatu hubungan Direksi dengan perseroan serta pemegang saham, dimana Direksi dalam pengurusannya sehari-hari bertanggung jawab kepada perseroan serta para pemegang saham, hubungan *fiduciary* ini membawa suatu konsekuensi hukum bahwa Direksi diberikan kewenangan untuk bertindak atas nama perseroan serta bertindak atas kepentingan para pemilik saham. Dalam pelaksanaannya hubungan *fiduciary* ini adalah suatu hubungan kepercayaan yang melekat dalam diri pribadi seorang Direksi, dimana pihak Direksi melaksanakan tugas dan wewenangnya untuk kepentingan pihak lain dalam hal ini pemegang saham. Sedangkan prinsip kehati-hatian yang melekat dalam tugas serta wewenang dari Direksi adalah menuntut Direksi untuk bertindak secara hati-hati dan disertai dengan iktikad baik, semata-mata untuk kepentingan dan tujuan perseroan. Oleh karena itu demi tercapainya maksud dan tujuan

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 6.

perseroan, Direksi dituntut untuk senantiasa bertindak hati-hati (*duty of care*).

Direksi adalah orang yang melaksanakan tugas atas dasar kepentingan dari perseroan, dengan demikian pemberian tugas dan kewenangan kepada Direksi adalah wujud dari hubungan *fiduciary* oleh perseroan dengan Direksi. Pendelegasian kewenangan tersebut adalah berdasarkan tanggung jawab. Oleh karena itu Direksi dalam mengurus perseroan dituntut untuk senantiasa bertindak secara profesional berdasarkan keahliannya sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan, karena mustahil berjalannya suatu perseroan tanpa adanya Direksi.⁴⁹

Tanggung jawab Direksi sebagai pengurus perseroan, menciptakan konsekuensi yuridis dalam kapasitasnya sebagai organ perseroan. Kewenangan serta kecakapan seorang Direksi dapat dilihat dari tanggung jawabnya sebagai Direksi dalam melaksanakan pengurusan terhadap perseroan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan dan peraturan perundang-undangan/Anggaran Dasar Perseroan. Bilamana seorang Direksi dianggap melanggar prinsip *fiduciary duty* terhadap perseroan, tindakan pengambilan keputusannya tidak didasari dengan iktikad baik dan kehati-hatian serta dianggap melanggar peraturan perundang-undangan/Anggaran Dasar perseroan, maka dapat dimintakan pertanggung jawaban secara pribadi maupun tanggung renteng. Agar

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 7.

dapat terlepas dari pertanggungjawaban pribadi seorang Direksi, *business Judgement rule* yang dapat dijadikan sebagai suatu bentuk perlindungan hukum bagi Direksi yang senantiasa beriktikad baik dalam menjalankan perseroan sebagaimana disebutkan pada Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Perseroan Terbatas. Hal tersebut tentulah harus dibuktikan oleh Direksi di dalam proses peradilan bilamana sangkaan tersebut dialamatkan kepadanya.⁵⁰

Doktrin *business Judgement rule* pada Undang-Undang Perseroan Terbatas dapat memberikan perlindungan yang maksimal bagi Direksi yang dianggap melanggar prinsip *fiduciary duty*, hanya dapat dibuktikan di dalam proses persidangan, hakimlah yang mempunyai peranan penting untuk menilai apakah tindakan yang dilakukan oleh Direksi tersebut dapat dimintakan pertanggungjawaban secara pribadi atau tidak. Oleh karena itu dibutuhkan suatu pemahaman yang lebih terhadap implementasi dari *business Judgement rule* tersebut sehingga dapat berjalan sesuai yang diharapkan. Agar pelaksanaan tugas dan tanggung jawab Direksi dapat berjalan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan para pelaku bisnis dalam menetapkan seorang Direksi sebagai pengurus perseroan tidak berdasarkan pada kepentingan pribadi pemilik perusahaan semata, pentingnya memperhatikan kualifikasi serta profesionalisme sebagai syarat untuk menjadikan seseorang sebagai Direksi. Agar implementasi

⁵⁰ *Vide* Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

dari doktrin *business Judgement rule* ini dapat berjalan sebagaimana mestinya diharapkan kepada pelaku bisnis dan kepada para hakim, benar-benar mengetahui secara cermat tentang konsep *business Judgement rule* di dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas serta perlunya diatur secara tegas mengenai kriteria pada Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Perseroan Terbatas agar dapat dijadikan acuan untuk mengetahui batasan kriteria tindakan mana yang dianggap melanggar aturan.⁵¹

Menurut Sutan Remi Sjahdeni, berdasarkan *Business Judgement Rule*, 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. Menurut Nindyo Pramono, BJR dipergunakan untuk melindungi direksi dan jajarannya dari setiap kebijakan atau keputusan bisnis yang dilakukan untuk kepentingan perseroan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan. Dengan catatan, selama kebijakan atau keputusan bisnis tersebut dilaksanakan sejalan dengan wewenangnya dan dengan mengedepankan prinsip kehati-hatian (*prudent*), itikad baik (*good faith*), dan penuh tanggung jawab (*accountable*). Hendra Setiawan Boen berpendapat bahwa BJR timbul

⁵¹ *Ibid*, hlm. 14.

karena telah dilaksanakannya *fiduciary duty* oleh seorang direksi, prinsip *duty of skill and duty of care*. Maka dari itu, semua kesalahan yang timbul setelah dijalankannya prinsip-prinsip tersebut, direksi memperoleh pembebasan tanggung jawab secara pribadi dari kerugian yang timbul akan keputusan tersebut.⁵²

Berdasarkan pemaparan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa BJR adalah sebuah doktrin yang memberikan perlindungan kepada direksi dari pertanggungjawaban Secara pribadi untuk setiap keputusan bisnis yang menimbulkan kerugian. Perlindungan tersebut diberikan apabila dalam pengambilan keputusan berada dalam itikad baik, telah menerapkan prinsip-prinsip kehati-hatian, dan sesuai dengan tugas, wewenang dan tujuan perseroan sebagaimana termaktub dalam anggaran dasar.

Dalam pelaksanaan BJR, terdapat lima unsur pokok dalam BJR yang menjadi asas-asas yang harus diterapkan. Pertama, *Business Decisions*. BJR hanya dapat diterapkan pada suatu tindakan yang diambil oleh direksi. Tindakan tersebut meliputi tindakan aktif atau pasif termasuk dalam tindakan direksi untuk tidak mengambil keputusan tertentu. Kedua, *Disinterestedness*. BJR menekankan bahwa setiap keputusan yang diambil oleh direksi semata-mata hanya untuk kepentingan perseroan dan tidak mengandung kepentingan pribadi atau *without conflict of interest*. Ketiga, *Due Care*. Sebelum mengambil keputusan, direksi harus

⁵² Muhammad Hafiz Akram, dkk, *Op.,Cit*, hlm.78.

melakukan usaha atau tindakan-tindakan yang diperlukan. Sebagai contoh, mengumpulkan informasi-informasi terkait meminta *legal opinion* kepada ahli, termasuk dalam hal melakukan perbandingan. Keempat, *Honest and Good Faith*. Keputusan yang diambil oleh direksi harus berdasarkan kejujuran dan itikad baik dalam melaksanakan tugasnya sebagai direksi yang bertindak untuk kepentingan perusahaan. Kelima, *No abuse of discretion*. Direksi dalam mengambil keputusan sesuai dengan tugas dan wewenangnya selaku direksi demi kepentingan perusahaan.⁵³

Dalam hal anggota Direksi lebih dari satu, prinsip kehati-hatian dalam pengambilan keputusan ini, berlaku pula bagi setiap anggota Direksi karena sekalipun di antara mereka itu sudah ditentukan pembagian tugasnya, namun menurut Undang-Undang, mereka kesemuanya bertanggung jawab kolegal secara bersama. Setiap anggota Direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian perseroan apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya. Hal ini sebagaimana diatur oleh Pasal 97 ayat (3) Undang-Undang Perseroan Terbatas menyatakan bahwa “Setiap anggota Direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian Perseroan apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).” Dengan menggarisbawahi kata “Setiap anggota Direksi..”, ketentuan ini menegaskan bahwa

⁵³ Muhamad Hafizh Akram, dkk, *Op Cit*, hlm. 81.

pertanggungjawaban secara pribadi ini dapat menyentuh masing-masing anggota Direksi secara sendiri-sendiri, terhadap siapa yang terbukti melakukan kesalahan atau kelalaian yang mengakibatkan ruginya perseroan.

Ketentuan tersebut kemudian diikuti dengan Pasal 97 ayat (4) UU PT yang menyatakan bahwa “Dalam hal Direksi terdiri atas 2 (dua) anggota Direksi atau lebih, tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berlaku secara tanggung renteng bagi setiap anggota Direksi.” Dengan menggarisbawahi kata “...tanggung renteng.”, hal inilah yang menjadi dasar bahwa dalam hal terjadinya kerugian perseroan karena kesalahan atau kelalaian Direksi, maka dalam konteks kelembagaannya, seluruh anggota Direksi wajib bertanggung jawab kolegal secara bersama-sama.⁵⁴

Dari ketentuan Pasal 97 ayat (3) dan ayat (4) UU PT di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam hal terjadinya kerugian perseroan, setiap anggota Direksi dapat dituntut untuk bertanggung jawab sampai dengan harta. Akan tetapi, sebelum Direksi dapat dituntut untuk bertanggung jawab, pada dasarnya ada dua peristiwa hukum yang harus terjadi yaitu adanya perbuatan hukum yang dilakukan oleh Direksi dan perbuatan hukum itu nyata-nyata menimbulkan kerugian terhadap

⁵⁴ Muhammad Hafiz Akram, dkk, *Ibid*, hlm. 34

perseroan. Dalam keadaan sedemikian, beban tanggung jawab perseroan menjadi dapat beralih kepada Direksi.⁵⁵

3. Konsep *Piercing The Corporate Veil*

Teori beralihnya beban tanggung jawab perseroan kepada Direksi tersebut dikenal dengan istilah doktrin "*piercing the corporate veil*" (selanjutnya disebut "PCV"). *Black's Law Dictionary* mendefinisikan doktrin *piercing the corporate veil* sebagai "*the judicial act of imposing liability on otherwise immune corporate officers, directors, and shareholders for the corporation's wrongful acts*"⁵⁶. Dari definisi tersebut terdapat dua unsur dalam doktrin PCV, pertama yaitu adanya suatu perbuatan hukum membebaskan tanggung jawab pada para pengurus korporasi, para direksi dan para pemegang saham yang seharusnya kebal dari tanggung jawab dimaksud, dan kedua yaitu adanya perbuatan melawan hukum. Para pengurus perseroan yang sebenarnya kebal dari tanggung jawab, menjadi tidak kebal dan malah memikul beban tanggung jawab, akibat dari suatu perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh perseroan.⁵⁷

Dalam bahasa Indonesia, "*piercing*" dapat diartikan sebagai menembus, menusuk, atau menerobos, sedangkan "*veil*" dapat diartikan

⁵⁵ *Vide* Pasal 97 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁵⁶ Heimat Und Recht, *Black's Law Dictionary pdf, Op.cit.*

⁵⁷ Putri Sari Harahap Tumanggor, 2015, *Penerapan Asas Piercing The Corporate Veil: Prespektif Tanggung Jawab Direksi Perseroan Terbatas*, Jurnal Nuansa Kenotariatan, Vol. 1, No. 1, 1 Juli, hlm. 2.

sebagai kerudung, selubung, atau tirai. "*Piercing the corporate veil*" dapat diartikan secara harfiah adalah menembus selubung perseroan, yang oleh sebagian orang juga diartikan sebagai "*lifting the corporate veil*" atau membuka tabir perseroan. Ditembusnya selubung perseroan atau diterapkannya doktrin PCV, dapat dilakukan dalam hal terjadinya gugatan terhadap Direksi yang dianggap telah merugikan perseroan karena adanya pelanggaran atas *fiduciary duty*, *duty of skill* dan *duty of care* serta *statutory duties* yaitu kewajiban untuk bertindak menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵⁸

Memang pada prinsipnya dan secara klasik, dengan diterapkannya teori *piercing the corporate veil*, maka pihak pemegang sahamlah yang biasanya dimintai tanggung jawab atas kegiatan yang dilakukan oleh perseroan. Akan tetapi, dalam perkembangannya kemudian, dari penerapan teori *piercing the corporate veil* tersebut beban tanggung jawab dipindahkan juga dari perseroan kepada pihak lainnya selain pemegang.⁵⁹ Di dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas, konsep beralihnya tanggung jawab perseroan kepada pemegang saham merupakan pengecualian atas prinsip *limited liability* yang terdapat pada Pasal 3 Undang-Undang Perseroan Terbatas sebagai berikut :

⁵⁸ Nindyo Pramono, dkk, 2016, *Prinsip Bussiness Judgement Rule dalam Pengurusan dan Pengawasan Perseroan Terbatas*, PT Perusahaan Pengelola Aset, Jakarta, hlm. 52.

⁵⁹ *Ibid*, hlm. 16

- (1) 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.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku apabila:
 - a. persyaratan Perseroan sebagai badan hukum belum atau tidak terpenuhi;
 - b. pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung dengan itikad buruk memanfaatkan Perseroan untuk kepentingan pribadi;
 - c. pemegang saham yang bersangkutan terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Perseroan; atau
 - d. 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.

Dari redaksi Pasal 3 UU PT dapat diketahui bahwa beban tanggung jawab perseroan dapat beralih kepada pemegang saham dalam keadaan sebagaimana disebutkan pada Pasal 3 ayat (2) UU PT di atas. Konsep yang sama namun terkait pengalihan beban tanggung jawab perseroan ke pundak Direksi, di dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas dapat ditemukan dalam beberapa situasi sebagai berikut :

1. Direksi melanggar *fiduciary duty* yang dibebankan kepadanya, dalam arti tidak mengurus perseroan dengan itikad baik dan bertanggung jawab menurut Pasal 97 ayat (2) UU PT. Pasal 97 ayat (6) UU PT bahkan mengatur lebih jauh dengan memberikan kewenangan gugatan dengan mendasarkan terhadap teori PCV, bukan hanya kepada pihak ketiga yang dirugikan oleh perseroan, melainkan juga kepada pemegang saham perseroan yang dalam hal ini pemegang saham tersebut bertindak untuk dan atas nama perseroan, dimana pemegang saham minimal 10% dari seluruh saham dengan suara sah .
2. Laporan keuangan tahunan yang diberikan oleh anggota Direksi dalam forum RUPS tidak benar dan/atau menyesatkan sehingga merugikan pihak lain, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 69 ayat (3) UU PT.
3. Direksi melakukan kesalahan atau kelalaian yang menyebabkan pailitnya perseroan dan harta perseroan tidak cukup untuk membayar seluruh kewajiban perseroan dalam kepailitan tersebut, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 104 ayat (2) UU PT.
4. Dari ketentuan Pasal 97 ayat (2) jo. Pasal 69 ayat (3) jo. Pasal 104 ayat (2) UU PT tersebut, dapat disimpulkan bahwa doktrin PCV dapat diberlakukan terhadap anggota Direksi apabila terdapat perbuatan hukum dari anggota Direksi yang memenuhi unsur kesalahan atau

kelalaian, sehingga menyebabkan terjadinya kerugian terhadap perseroan atau pihak lain seperti pemegang saham atau kreditor.⁶⁰

Piercing the corporate veil (PCV) atau menerobos tabir perseroan adalah suatu proses peradilan dimana Pengadilan akan mengabaikan kekebalan yang biasa dari pengurus perseroan (*officers*) atau badan (*entities*) dari tanggung jawab atau kesalahan atau pelanggaran dalam melakukan kegiatan perseroan dan tanggung jawab pribadi dikenakan kepada pemegang saham, para direktur dan para pejabat perseroan sesuai ketentuan Pasal 97 ayat (3) jo Pasal 3 ayat (2) UU No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Selanjutnya bunyi dari Pasal 97 UUPA adalah sebagai berikut:

“Pasal 97 ayat (1): Direksi bertanggung jawab atas pengurusan Perseroan sebagaimana dimaksud Pasal 92 ayat (1).”

“Pasal 97 ayat (2): Pengurusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilaksanakan setiap anggota direksi dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab (*good faith and responsible*).”

Pasal 97 ayat (3): Setiap anggota Direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian perseroan apabila bersalah atau lalai menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).”

Anggota Direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan sebagaimana dimaksud ayat (3) apabila dapat membuktikan kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya, telah melakukan pengurusan dengan itikad baik (*good faith*) dan kehati-hatian (*prudent*) untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan, tidak mempunyai benturan

⁶⁰ Gideon Paskha Wardhana, 2019, *Business Judgement Rule Sebagai Perlindungan Atas Pertanggungjawaban Pribadi Direksi Perseroan*, JRMB, Vol. 14, No. 1, Juni, hlm. 62-63.

kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian, dan telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.⁶¹

Pemegang saham PT tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama PT dan tidak bertanggung jawab atas kerugian PT melebihi saham yang dimiliki, sesuai ketentuan Pasal 3 UUPA. Doktrin *PCV* tersebut merupakan *rule exception* atas prinsip *limited liability*. Doktrin tersebut merupakan upaya menghapuskan imunitas pemegang saham atas perbuatan melawan hukum yang dilakukan perseroan. Jika pemegang saham melanggar posisinya sebagai pemegang saham, maka doktrin *PCV* dapat diterapkan.⁶²

B. Teori Hukum

1. Teori Badan Hukum

Van Apeldoorn berpendapat bahwa badan hukum dianggap seolah-olah manusia, oleh karena itu perbuatan badan hukum dianggap juga sebagai tindakan manusia. Jika manusia dalam perbuatannya mempunyai tanggung jawab, badan hukum juga bertanggung jawab atas perbuatan hukumnya.⁶³ Penyertaan modal negara pada Badan Usaha Milik Negara Persero, jika dilihat dari hukum positif yang ada di Indonesia, maka

⁶¹ Nindyo Pramono, *Op Cit*, hlm. 55

⁶² Nindyo Pramono, *Ibid*, hlm 66.

⁶³ Abdulkadir Muhammad, 2006, *Hukum Perusahaan Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 103

pelaksanaan penyertaan modal tersebut diatur dalam UU Perbendaharaan Negara dalam ketentuan Pasal 41 ayat 4 yang mengatur tentang: “Penyertaan modal pemerintah pusat pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan pemerintah.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 UU BUMN menyatakan Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.⁶⁴Berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor: 1232/KMK.013/1989 Pasal 1 yang dimaksud dengan Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha dan anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara. Jadi karena pemilik modal adalah negara, berarti manajemen sangat dipengaruhi oleh pemerintah dan menjadi sarana kebijakan yang biasa cenderung bersifat politis atau menyangkut kesejahteraan masyarakat, hajat hidup orang banyak dan pemerataan hasil pembangunan.⁶⁵

Penguasaan oleh negara bukan berarti memiliki, namun mengandung arti memberi kekuasaan tertinggi kepada negara untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan;

⁶⁴ *Vide* Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

⁶⁵ *Vide* Pasal 1 Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor: 1232/KMK.013/1989.

2. Menentukan dan mengatur hak-hak atas bumi, air, dan kekayaan alam;
3. Mengatur serta menentukan hubungan antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.⁶⁶

Secara umum tujuan dan misi pokok Badan Usaha Milik Negara Persero yang didirikan oleh pemerintah adalah seperti yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan landasan yuridis pendiriannya. Dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut, ditentukan bahwa pendiriannya bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sebagaimana realisasi dari amanat UUD 1945 itu dalam bidang ekonomi maka pemerintah mendirikan Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk Persero merupakan sarana pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Di negara-negara yang menerapkan konsep pembangunan yang terpusat jalur Badan Usaha Milik Negara Persero digunakan untuk mewujudkan fungsi negara sebagai *regulator*, *provider* (penyedia layanan publik baik jasa maupun barang), *entrepreneur* ataupun *umpire*.⁶⁷

Ketiga konsep tersebut pada era global ini sangat sulit untuk dipertahankan, karena memerlukan biaya yang sangat tinggi sehingga

⁶⁶ Aminuddin Ilmar, *Op.,Cit*, hlm. 38

⁶⁷ Aminuddin Ilmar, *Ibid.*, hlm. 13

membebani anggaran negara. Dalam perjalanannya peranan BUMN Persero dalam sistem perekonomian nasional di banyak negara berperan menghasilkan barang/atau jasa yang diperlukan dalam pertumbuhan perekonomian nasional. Terkait dengan hal itu juga pada ketentuan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah yang menyatakan pada pokoknya

“Barang Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atas beban Anggaran Pendapatan Belanja Negara atau berasal dari perolehan lainnya yang sah”.⁶⁸

Sedangkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah Pasal 72 ayat (1) menyebutkan:

“Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah atas Barang Milik Negara/Daerah dilakukan dalam rangka pendirian, memperbaiki struktur permodalan dan/atau meningkatkan kapasitas usaha Badan Usaha Milik Negara/Daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.⁶⁹

Ketentuan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyatakan pada pokoknya Pasal 142 ayat (3) “Tidak termasuk objek Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pemberian izin untuk bangunan milik Pemerintah atau Pemerintah Daerah”. Dalam perkembangan saat ini seperti yang telah dijelaskan di atas PT (Persero) di Indonesia beroperasi dengan landasan yuridis,

⁶⁸ *Vide* Pasal 1 angka 1 PP Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah

⁶⁹ *Vide* Pasal 72 ayat (1) PP Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah

bahwa perusahaan persero yang selanjutnya disebut persero adalah Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya paling sedikit 51% sahamnya dimiliki negara yang tujuannya mencari keuntungan, hal tersebut harus sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tetapi pada kenyataan yang sering kita hadapi saat ini adalah peralihan kepemilikan PT (Persero) dari pemerintah kepada pihak swasta baik dari saham maupun aset secara keseluruhannya permasalahan tersebut dapat menimbulkan pemindahan status kepemilikan PT (Persero) dan hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum karena PT (Persero) yang seharusnya sebagian besar sahamnya dimiliki oleh pemerintah menjadi milik swasta. Dengan demikian untuk retribusi bangunan Badan Usaha Milik Negara Persero pun menjadi tidak jelas. Hal tersebut dapat terjadi dikarenakan kondisi keuangan yang tidak stabil dan pengelolaan PT (Persero) yang lebih efektif jika dikelola oleh satu pihak saja, dengan adanya pemindahan status kepemilikan PT (Persero) dapat menimbulkan sengketa, hal tersebut tentu saja dapat merugikan pihak pemerintah, karena Pasal 142 ayat (3) "Tidak termasuk objek Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pemberian izin untuk bangunan milik Pemerintah atau Pemerintah Daerah pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Tindak lanjut yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjaga aset PT (Persero) bahwa setiap pengelola (pengguna) wajib mendaftarkan

asetnya ke Badan Pertanahan Nasional, hal ini dapat mencegah terjadinya status ganda kepemilikan aset.⁷⁰ PT (Persero) sebagai *agent of development* memegang peranan penting dalam pelayanan publik masyarakat Indonesia dewasa ini karena mereka bersentuhan langsung dengan hajat hidup orang banyak, meskipun sebagian sahamnya telah dimiliki juga oleh individu ataupun badan-badan usaha swasta. Peranan PT (Persero) dalam penyediaan layanan publik tersebut bersifat sangat mandiri dan otonom. Hal tersebut dapat dilihat dari adanya keleluasaan secara penuh dalam menjalankan misi usahanya baik itu dari segi pengelolaan keuangan, sumber daya manusia, organisasi dan kelembagaan dengan menggunakan prinsip-prinsip *good corporate governance* dan *paradigma business Judgement rules*.⁷¹

Campur tangan pemerintah hanya dalam penetapan kebijakan dan aturan pengelolaan Badan Usaha Milik Negara Persero secara umum terutama yang menyangkut hajat hidup orang banyak ataupun yang berkaitan dengan perekonomian nasional ataupun yang bersifat strategis. Selain itu kontrol pemerintah terhadap Badan Usaha Milik Negara Persero terutama dalam hal manajemen operasional sangat longgar apalagi

⁷⁰ I Made Asu Dana Yoga Arta, 2017, *Status Kepemilikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero Setelah Dikuasai Oleh Pihak Swasta*, Jurnal IUS, Vol. V, No. 2, Agustus, hlm. 180-182, <http://jurnalius.ac.id/>, diakses tanggal 28 Agustus 2020 pukul 11.11 WITA.

⁷¹ Siti Maryam, 2019, *Pergeseran Kebijakan dalam Pelayanan Publik pada Badan Usaha Milik Negara Dalam Perspektif Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Penerbit Diponegoro, Semarang, hlm. 122.

terhadap Badan Usaha Milik Negara Persero sebagian besar sahamnya juga telah dimiliki oleh publik.⁷²

Berdasarkan kenyataan tersebut, maka ada pihak yang mengajukan *constitutional review* ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia terhadap ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara, yang dianggap bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1), Pasal 28 C ayat (2), Pasal 28 D ayat (1), dan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 dengan alasan pada pokoknya bahwa *norma a quo* menyebabkan terhambatnya pencapaian badan hukum privat termasuk badan hukum pengelola perguruan tinggi dalam melaksanakan fungsinya. Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara tersebut secara lengkap berbunyi sebagai berikut:

- g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
- i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Mahkamah Konstitusi memberikan Putusan Nomor 48 Tahun 2013. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi mengemukakan bahwa

⁷² I Made Asu Dana Yoga Arta, *Op Cit.*, hlm. 75.

Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 mengandung materi muatan ketentuan konstitusional mengenai hakikat Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan hal ihwal yang terkait dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yaitu mengenai waktu berlakunya, bentuk hukum, pelaksanaan dan tujuan.

Hakikat Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara adalah wujud pengelolaan keuangan negara. Sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara harus ditetapkan setiap tahun dan berlaku untuk satu tahun yang bersangkutan, yang harus dituangkan secara formal dalam bentuk hukum Undang-Undang. Pelaksanaannya harus dilakukan secara terbuka dan bertanggung jawab serta orientasinya harus ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pengelolaan keuangan negara merupakan sebagian konsekuensi dari penyelenggaraan fungsi pemerintahan oleh Presiden, karena penyelenggaraan pemerintahan tersebut membutuhkan anggaran yang bersumber dari keuangan negara.⁷³

Oleh karena itu secara konstitusional Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diajukan oleh Presiden. Selanjutnya oleh karena Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara secara formal harus dituangkan dalam bentuk hukum Undang-Undang maka rancangan Anggaran Pendapatan

⁷³ *Vide* Pertimbangan Hakim dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan Nomor 48/PUU-XI/2013.

dan Belanja Negara harus dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan harus pula dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah [vide Pasal 20, Pasal 20A, dan Pasal 22D ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 23 ayat (3) UUD 1945]. Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat tersebut merupakan dasar formal secara konstitusional pembentukan Undang-Undang.⁷⁴

Apabila rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diusulkan Presiden tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka pemerintahan harus tetap berjalan dengan menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu. Mengenai keuangan negara, selain diatur secara konstitusional dalam Pasal 23 UUD 1945 tersebut di atas, diatur pula dalam Pasal 23C UUD 1945 yang menyatakan, "Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan Undang-Undang". Berdasarkan ketentuan tersebut, terdapat "hal-hal lain mengenai keuangan negara" yang secara konstitusional diperintahkan untuk "diatur dengan Undang-Undang". Dengan demikian secara konstitusional dikenal adanya mekanisme pengelolaan sebagaimana diatur dalam Pasal 23, dikenal pula mekanisme pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23C yang diperintahkan untuk diatur dengan

⁷⁴ Henny Juliani, 2018, *Aspek Yuridis Transformasi Hukum Keuangan Publikke Keuangan Privat Terhadap Pengelolaan Negara yang dipisahkan pada BUMN*, *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 1, Edisi 2, Mei, hlm. 28-31, <https://ejournal2.undip.ac.id/>, diakses tanggal 29 Agustus 2020 pukul 14.11 WITA.

Undang-Undang. Sedemikian luasnya pengertian keuangan negara sehingga dalam perspektif pengelolaan keuangan negara tersebut dikelompokkan ke dalam subbidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.⁷⁵

Sesuai dengan perspektif pengelolaan tersebut khususnya sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan berlaku ketentuan peraturan perundang-undangan tentang mekanisme pengelolaan keuangan negara oleh badan hukum yang mengelola di bidang pendidikan maupun yang mengelola bisnis terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak.⁷⁶

Berdasarkan uraian tersebut maka BUMN menyelenggarakan amanah konstitusional dalam Pasal 31, Pasal 32 dan Pasal 33 UUD 1945 adalah sebagai kepanjangan tangan dari negara dalam menjalankan sebagian dari fungsi negara untuk mencapai tujuan negara, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa, atau memajukan kesejahteraan umum. Oleh karena itu, dari perspektif modal badan hukum, atau nama lain yang sejenis, yang menjalankan sebagian dari fungsi negara tersebut, keuangan yang menjadi modalnya sebagian atau seluruhnya berasal dari keuangan

⁷⁵ *Vide* konsideran menimbang huruf b dan huruf c serta Penjelasan Umum angka 3 Undang-Undang Keuangan Negara.

⁷⁶ *Vide* Pasal 31, Pasal 32, dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

negara. Dari persepektif ini dan fungsi badan hukum dimaksud tidak dapat sepenuhnya dianggap sebagai badan hukum privat.

Bahwa sesuai pertimbangan di atas, menurut Mahkamah, ketentuan mengenai keuangan negara dalam UUD 1945 sesungguhnya tidak hanya secara terbatas diatur dalam Pasal 23 UUD 1945.

Dengan demikian, Pasal 23 UUD 1945 tersebut tidak dapat ditafsirkan secara terpisah tanpa mengaitkan dengan Pasal-Pasal lain, karena UUD 1945 haruslah dipahami secara utuh, termasuk dalam menafsirkan apa yang dimaksud dengan keuangan negara. Dalam UUD 1945, pokok-pokok mengenai keuangan negara, termasuk dalam BAB VIII Hal Keuangan, didalamnya juga terdapat norma Pasal 23C UUD 1945 yang menyatakan, "Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan Undang-Undang". Pasal 23C UUD Tahun 1945 inilah yang merupakan perintah dari konstitusi untuk adanya pengaturan mengenai "hal-hal lain" tersebut dalam bentuk Undang-Undang. Hal inilah yang menjadi dasar pembentukan UU Keuangan Negara.

Rumusan pengertian mengenai keuangan negara dalam Pasal 1 angka 1 UU Keuangan Negara menggunakan rumusan pengertian yang bersifat luas dan komprehensif dengan tujuan untuk mengamankan kekayaan negara yang sesungguhnya bersumber dari uang rakyat yang diperoleh melalui pajak, retribusi maupun penerimaan negara bukan pajak. Pengertian dan ruang lingkup keuangan negara yang dirumuskan secara luas/komprehensif tersebut dimaksudkan untuk mencegah adanya

celah dalam regulasi yang dapat mengakibatkan timbulnya kerugian negara. Mahkamah juga telah mempertimbangkan bahwa BHMN PT atau Badan Usaha Milik Negara merupakan kepanjangan tangan Pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam arti luas, dengan demikian posisi BHMN PT adalah melakukan pengelolaan keuangan negara meskipun harus dipahami dengan mempergunakan paradigma yang berbeda-beda.

Perluasan pengertian dan cakupan keuangan negara berdasarkan Undang-Undang Keuangan Negara menurut Mahkamah Konstitusi tidak bertentangan dengan norma UUD 1945 mengenai keuangan negara. Pasal 23 UUD 1945 tidak berarti wujud pengelolaan keuangan negara hanya terbatas pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Pemahaman mengenai keuangan negara tidak terlepas dari Pasal-Pasal UUD 1945 yang lain, khususnya dalam hal ini Pasal 23C UUD 1945. Selain itu, perluasan pengertian keuangan negara diderivasi, dari konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang secara eksplisit dianut dalam UUD 1945, yaitu Pembukaan UUD 1945, khususnya alinea keempat, hingga ke pasal-pasal yang terdapat di dalamnya, mencita-citakan pembentukan suatu Pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan mampu memajukan kesejahteraan umum dan seterusnya.

Besarnya peran dan fungsi BUMN pada Perguruan Tinggi dalam mengelola keuangan negara dalam mencerdaskan kehidupan

bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, harus diiringi pula dengan penegasan bahwa pengelolaan terhadap sarana dan prasarana milik negara yang harus dipertanggungjawabkan sesuai dengan paradigma yang berlaku. Dengan demikian, menurut Mahkamah Konstitusi bahwa Pasal *a quo* tidak bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945.⁷⁷

2. Teori Organ (*Orgaan Theorie*)

Orgaan theorie dikembangkan Von Gierke. Teori tersebut mengatakan bahwa badan hukum bukan merupakan hal yang fiktif, melainkan sebagai kenyataan yang tidak berbeda dari manusia. Jika manusia memiliki alat organ seperti otak untuk berpikir, tangan untuk berbuat dan mulut untuk berbicara menyatakan kehendak, maka badan hukum juga mempunyai alat organ seperti RUPS, pengurus dan pengawas untuk bertindak atas kepentingan badan hukum, dengan kata lain, badan hukum dalam melakukan perbuatan hukum diwakili oleh organnya.⁷⁸

Otto von Gierke memandang badan hukum sebagai sesuatu yang nyata (*realiteit*), bukan fiksi. Teori ini disebut juga teori organ yang memberikan gambaran bahwa badan hukum merupakan *een bestaan, dat hun realiteit* dari konstruksi yuridis seolah-olah sebagai manusia yang

⁷⁷ Rahayu Hartini, 2017, *BUMN Persero: Konsep Keuangan Negara dan Hukum Kepaititan Indonesia*, Cita Istana Selaras, Malang, hlm. 55-60.

⁷⁸ Abdulkadir Muhammad, 2006, "*Hukum Perusahaan Indonesia*", PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 103.

sesungguhnya dalam lalu lintas hukum, yang juga mempunyai kehendak atau kemauan sendiri yang dibentuk melalui alat-alat kelengkapannya yaitu pengurus dan anggotanya, dan sebagainya. Apa yang mereka putuskan dianggap sebagai kemauan badan hukum itu sendiri.⁷⁹

Teori organ mengatakan bahwa, badan hukum itu sama seperti manusia yang juga mempunyai "kepribadian" sebagaimana halnya manusia dan keberadaan badan hukum di dalam pergaulan hidup adalah suatu realita. Manusia-manusia yang mempunyai kepentingan individu yang sama untuk mencapai suatu tujuan tertentu berkumpul dan bersatu untuk memperjuangkan tercapainya tujuan tersebut. Mereka berorganisasi, memasukkan dan mengumpulkan kekayaan, menetapkan peraturan untuk mengatur hubungan diantara mereka serta hubungannya dengan pihak ketiga. Manusia mempunyai kemauan/keinginan, perasaan dan organ tubuh untuk melaksanakan kemauan/keinginan tersebut.⁸⁰

Telah dikemukakan terdahulu, kekayaan negara yang dipisahkan pada hakikatnya merupakan bagian dari keuangan negara. Akan tetapi, dalam kaitannya dengan PT (Persero) menimbulkan penafsiran berbeda. Perbedaan itu tertuju pada kekayaan negara yang dipisahkan itu sebagai penyertaan modal negara pada PT (Persero) merupakan kekayaan atau

⁷⁹ *Ibid.* hlm.34

⁸⁰ Otto von Gierke dalam "*Des deutsche Genossenschaftsrecht*", sebagaimana dikutip oleh R. Ali Ridho dalam *Badan Hukum dan kedudukan Badan Hukum, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, Alumni, Bandung, hlm.16.

tidak. Diperlukan kecermatan dalam memahami sebagai penyertaan modal negara dalam Badan PT (Persero) agar kekayaan negara yang dipisahkan itu dapat diketahui kedudukannya.

Ketika kekayaan negara yang dipisahkan sebagai modal negara pada PT (Persero) tetap merupakan bagian dari keuangan negara, jika terjadi kerugian PT (Persero) berarti negara wajib menanggung resiko yang timbul dalam pengelolaan PT (Persero). Sebaliknya, takkala kekayaan negara yang dipisahkan itu merupakan kekayaan PT (Persero), berarti jika terjadi kerugian pada PT (Persero), negara tidak bertanggung jawab atas kerugian PT (Persero). Oleh karena itu, perlu dilakukan penelusuran peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar keberadaan PT (Persero) dengan tujuan mendapatkan kepatian hukum tentang kedudukan kekayaan negara yang dipisahkan sebagai modal negara pada PT (Persero).

Dalam suatu PT (Persero) terdapat organ-organ di dalamnya yang memegang wewenang dan tanggung jawab masing-masing. Organ-organ tersebut terdiri dari Rapat Umum Pemegang Saham, Direksi dan Dewan Komisaris. Pasal 1 angka 4, angka 5 dan angka 6 UU PT mengatur definisi yang dimaksud dengan ketiga organ tersebut. Rapat Umum Pemegang Saham memegang segala wewenang yang tidak diserahkan kepada Direksi dan Dewan Komisaris. Sedangkan Direksi adalah organ Perseroan yang bertanggung jawab penuh atas pengurusan Perseroan untuk kepentingan dan tujuan Perseroan, serta mewakili Perseroan, baik

di dalam maupun di luar pengadilan, sesuai dengan ketentuan anggaran dasar. Kemudian, yang dimaksud dengan Dewan Komisaris adalah organ Perseroan yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan/atau khusus sesuai dengan anggaran dasar serta memberi nasehat kepada Direksi.

Berikut ini adalah tanggung jawab yang harus dipegang oleh setiap Direksi dan Dewan Komisaris dalam Perseroan:

1. Tanggung Jawab Direksi

Menurut Pasal 97 ayat (2) UU PT, setiap anggota Direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian Perseroan apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai dalam menjalankan tugasnya. Apabila Direksi terdiri dari atas 2 (dua) anggota Direksi atau lebih, tanggung jawab sebagaimana dimaksud di atas, berlaku secara tanggung renteng bagi setiap anggota Direksi. Berdasarkan Pasal 97 ayat (3) UU PT, anggota Direksi tidak dapat dipertanggung jawabkan atas kerugian sebagaimana yang dimaksud apabila dapat membuktikan :

- a. Kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
 - b. Telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan;
 - c. Tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian;
- dan

- d. Telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau selanjutnya kerugian tersebut.

Dalam hal kepailitan terjadi karena kesalahan atau kelalaian Direksi dan harta pailit tidak cukup untuk membayar seluruh kewajiban Perseroan dalam kepailitan tersebut, maka Pasal 104 ayat (2) UU PT mengatur bahwa setiap anggota Direksi secara tanggung-renteng bertanggung jawab atas seluruh kewajiban yang tidak terlunasi dari harta pailit tersebut. Tanggung jawab yang dimaksud berlaku juga bagi Direksi yang salah atau lalai yang pernah menjabat sebagai anggota Direksi dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sebelum putusan pernyataan pailit diucapkan.

Anggota Direksi dapat tidak bertanggung jawab atas kepailitan Perseroan sebagaimana dimaksud jika dapat membuktikan bahwa :

- a. kepailitan tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
- b. telah melakukan pengurusan dengan itikad baik, kehati-hatian, dan penuh tanggung jawab untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan;
- c. tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang dilakukan; dan
- d. telah mengambil tindakan untuk mencegah terjadinya kepailitan.

2. Tanggung Jawab Dewan Komisaris

Dewan Komisaris bertanggung jawab atas pengawasan Perseroan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang Perseroan Terbatas yaitu dalam hal melakukan pengawasan atas

kebijakan pengurusan jalannya pengurusan pada umumnya, baik mengenai Perseroan maupun usaha Perseroan dan memberi nasehat kepada Direksi.

Setiap anggota Dewan Komisaris wajib dengan itikad baik, kehati-hatian, dan bertanggung jawab dalam menjalankan tugas pengawasan dan pemberian nasehat kepada Direksi untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan. Kemudian setiap anggota Dewan Komisaris ikut bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian Perseroan, apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya. Jika Dewan Komisaris terdiri atas 2 (dua) anggota Dewan Komisaris atau lebih, maka tanggung jawab sebagaimana dimaksud di atas, berlaku secara tanggung renteng bagi setiap anggota Dewan Komisaris (Pasal 114 ayat (3) Undang-Undang Perseroan Terbatas). Namun, Dewan Komisaris tidak dapat dipertanggung jawabkan atas kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat Pasal 114 ayat (3) UU PT sebagaimana telah dijelaskan pada paparan sebelumnya.

Dalam hal terjadi kepailitan karena kesalahan atau kelalaian Dewan Komisaris dalam melakukan pengawasan terhadap pengurusan yang dilaksanakan oleh Direksi dan kekayaan Perseroan tidak cukup untuk membayar seluruh kewajiban Perseroan akibat kepailitan tersebut, Pasal 114 ayat (4) UU PT mengatur bahwa setiap anggota Dewan Komisaris secara tanggung renteng ikut bertanggung jawab dengan anggota Direksi atas kewajiban yang belum dilunasi. Tanggung jawab sebagaimana

dimaksud di atas, berlaku juga bagi anggota Dewan Komisaris yang sudah tidak menjabat 5 (lima) tahun sebelum putusan pernyataan pailit diucapkan. Namun, anggota Dewan Komisaris tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atas kepailitan Perseroan sebagaimana dimaksud di atas, apabila dapat membuktikan bahwa:

- a. kepailitan tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
- b. telah melakukan tugas pengawasan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan;
- c. tidak mempunyai kepentingan pribadi, baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan oleh Direksi yang mengakibatkan kepailitan; dan
- d. telah memberikan nasehat kepada Direksi untuk mencegah terjadinya kepailitan.

Dalam ilmu hukum, ada dua jenis badan hukum dipandang dari segi kewenangan yang dimilikinya, yaitu:

1. Badan hukum publik (*persone morale*) yang mempunyai tugas dan kewenangan (*taak en bevoegdheid*) mengeluarkan kebijakan publik, baik yang mengikat umum atau *algemeen bindend*;
2. Badan hukum privat (*personne juridique*) yang tidak mempunyai tugas dan kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang bersifat mengikat masyarakat umum. Hak dan kewajiban badan hukum privat

lahir dari suatu hubungan hukum perjanjian atau kontrak antara dua subjek hukum atau lebih.⁸¹

Badan hukum publik dan privat memiliki perbedaan secara prinsipil dalam pengelolaan keuangannya. Badan hukum publik dalam mengelola keuangannya tunduk pada hukum publik, sedangkan badan hukum privat dalam mengelola keuangannya tunduk pada hukum privat. Konsekuensi badan hukum yang tunduk pada hukum privat yaitu dengan diperolehnya statusnya sebagai badan hukum, maka tanggung jawab pemegang saham menjadi terbatas. Artinya, 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. Ini berarti secara prinsipnya pemegang saham tidak bertanggung jawab secara pribadi atas seluruh perikatan yang dibuat oleh dan atas nama perseroan dengan pihak ketiga, dan oleh karenanya tidak bertanggung jawab atas setiap kerugian yang diderita oleh perseroan. Para pemegang saham tersebut hanya bertanggung jawab atas penyeteroran penuh dari nilai saham yang telah diambil bagian olehnya.⁸²

Badan Usaha Milik Negara merupakan badan usaha yang pembentukannya tunduk pada Undang-Undang (Badan Hukum Publik) tetapi aturannya atau seluruh aktivitas kegiatan pengelolaannya tunduk

⁸¹ Aminuddin Ilmar. 2014, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenada Media Indonesia, Jakarta, hlm. 56-58.

⁸²Abdul R. Saliman, dkk. *Op Cit*, hlm. 42-43.

dan diatur dalam hukum privat (yang artinya jika Badan Usaha Milik Negara berperkara maka perlakuan yang didapatkan seperti perusahaan biasa). Karakteristik suatu badan hukum adalah pemisahan harta kekayaan badan hukum dari harta kekayaan pemilik dan pengurusnya. Dengan demikian suatu badan hukum yang berbentuk Perseroan Terbatas memiliki kekayaan yang terpisah dari kekayaan Direksi (sebagai pengurus), Komisaris (sebagai pengawas) dan Pemegang saham (sebagai pemilik).

Hal tersebut mengisyaratkan bahwa PT (Persero) sebagai badan hukum bukanlah kekayaan negara. PT (Persero) sebagai badan hukum privat yang berbentuk perseroan tidak dikategorikan dalam cakupan pengaturan keuangan negara, Karena secara hukum PT (Persero) tunduk kepada Undang-Undang Perseroan Terbatas. Di dalam Pasal 68 ayat (1) UU PT, Direksi wajib menyerahkan laporan keuangan Perseroan kepada akuntan publik untuk diaudit apabila :

1. Kegiatan usaha Perseroan adalah menghimpun dan/atau mengelola dana masyarakat;
2. Perseroan menerbitkan surat pengakuan utang kepada masyarakat;
3. Perseroan merupakan Perseroan Terbuka;
4. Perseroan merupakan persero;
5. Perseroan mempunyai aset dan/atau jumlah peredaran usaha dengan jumlah nilai paling sedikit Rp.50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah);

6. Diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan.

Suatu Perseroan Terbatas dalam menjalankan transaksi bisnisnya dapat saja merugi. Namun kerugian tersebut belum tentu dapat dibebankan kepada Direksi. Pasal 97 ayat (5) UU PT, menyatakan bahwa anggota Direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) sebagaimana telah dipaparkan pada pemaparan sebelumnya.

Penjelasan Pasal 97 ayat (5) huruf d UU PT, menyebutkan bahwa yang tindakan untuk mencegah timbul atau juga langkah-langkah untuk memperoleh informasi mengenai tindakan pengurusan yang dapat mengakibatkan kerugian melalui forum rapat Direksi. Badan Usaha Milik Negara Persero merupakan badan hukum yang memiliki kekayaan sendiri. Kekayaan negara yang dipisahkan dalam Badan Usaha Milik Negara Persero secara fisik adalah berbentuk saham yang dipegang oleh negara, bukan harta kekayaan Badan Usaha Milik Negara Persero itu.⁸³

Kekayaan Badan Usaha Milik Negara Persero terpisah dari kekayaan negara karena kekayaan negara di dalam Badan Usaha Milik Negara Persero hanya pada sebatas saham. Sehingga pada saat ada kerugian yang dialami PT (Persero), hal tersebut bukan kerugian negara, tetapi kerugian PT (Persero) saja. Lain halnya apabila saham negara pada

⁸³ Dhanang Widijawan, 2018, *Dasar-Dasar Hukum Kontrak Bisnis*, CV Keni Media, Bandung, hlm. 26-29

PT (Persero) tersebut dijual tanpa izin dari negara sebagai pemiliknya, baru hal tersebut merupakan kerugian negara. Kekayaan negara yang dipisahkan pada badan usaha milik negara/daerah, merupakan lingkup dari keuangan negara.

Akibat hukum dari pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan pada Badan Usaha Milik Negara Persero menjadi berbeda, pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan tidak lagi tunduk kepada pengelolaan keuangan dengan cara APBN, tetapi pengelolaannya menggunakan pengelolaan keuangan berdasarkan badan usaha pada umumnya. Sesuai dengan amanat Pasal 23C UUD 1945, dibentuk Undang-Undang Keuangan Negara. Ketentuan dalam Pasal 2 UU Keuangan Negara, menentukan ruang lingkup keuangan negara yang antara lain meliputi kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara dan kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah.

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses dan tujuan. Bidang pengelolaan keuangan negara yang demikian luas berdasarkan pendekatan tersebut dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Masuknya kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara sebagai bagian dari keuangan negara di atas didasarkan pada gagasan pemikiran bahwa Pemerintah wajib

menyelenggarakan pelayanan publik dalam rangka mencapai tujuan bernegara sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁸⁴

Di sisi lain, untuk mengatur mengenai PT (Persero), telah ditetapkan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN, menyebutkan modal Badan Usaha Milik Negara merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dalam perkembangannya ketentuan tersebut telah dipertentangkan oleh sebagian pihak yang berpendapat bahwa kekayaan negara yang dipisahkan pada PT (Persero) tidak lagi menjadi bagian dari keuangan negara. Pendapat tersebut didasarkan pada teori badan hukum bahwa kekayaan negara yang telah dipisahkan tersebut menjadi milik PT (Persero) sebagai badan hukum privat dan negara memperoleh saham atas modal yang telah disetorkan. Saham tersebut yang dicatatkan sebagai kekayaan negara.⁸⁵

Selanjutnya, keuangan PT (Persero) tidak bisa diperlakukan sebagai keuangan negara karena secara alamiah mengelola keuangan negara berbeda dengan mengelola keuangan PT (Persero). Kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau perolehan lainnya yang sah dan dijadikan penyertaan modal negara kepada PT (Persero) yang dikelola secara korporasi.

⁸⁴ *Ibid*, hlm. 31.

⁸⁵ *Ibid*, hlm. 32.

Menempatkan kekayaan negara untuk dikelola secara korporasi menghasilkan manfaat bagi peningkatan perekonomian negara. Selain itu tujuan pemisahan kekayaan negara adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan kecerdasan masyarakat. Fungsi PT (Persero) tidak semata-mata untuk mencari keuntungan, namun juga sebagai *agent of development*, sehingga sumber-sumber kekayaan negara yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak yang dikuasai oleh negara sebagian besar dikelola melalui PT (Persero). Agar PT (Persero) dapat berkembang, maka PT (Persero) perlu diberikan otonomi dalam pengelolaannya, yaitu mengikuti kaidah-kaidah bisnis yang sehat termasuk mengikuti ketentuan Undang-Undang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara telah memberikan banyak otonomi dan keleluasaan kepada PT (Persero), agar dapat dikelola sesuai dengan prinsip-prinsip bisnis yang sehat. Status hukum uang publik menjadi status hukum uang perdata berimplikasi pada konsekuensi yuridis yaitu terjadi perubahan terhadap fungsi uang tersebut. Berawal dari fungsi uang sebagai infrastruktur penyelenggaraan pemerintahan bagi kesejahteraan masyarakat kemudian beralih fungsi sebagai badan usaha yang mencari keuntungan.

Status dan fungsi hukum terhadap keuangan ini didukung oleh Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara dan penjelasannya. Bahwa status keuangan negara yang dipisahkan pada Badan Usaha Milik Negara tidak lagi tunduk pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

dan terhadapnya berlakulah ketentuan hukum privat, melalui asas *lex posterior derogat legi priori* dan menunjukkan bahwa yang berlaku adalah Pasal 4 ayat (1) UU BUMN. Selain dalam Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara yang menimbulkan resiko fiskal (*fiscal risk*) yang tentu dapat diperkirakan kapan timbulnya dan dapat diperhitungkan besaran resiko sebelumnya (*measurable*), masih terdapat Pasal 2 huruf i UU Keuangan Negara yang menyatakan dengan menggunakan fasilitas yang diberikan termasuk dalam pengertian keuangan negara tidak hanya sekedar menimbulkan resiko fiskal sebagaimana akibat rumusan Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara, tetapi juga dapat ketidakpastian fiskal (*fiscal uncertainty*) yang tidak dapat diprediksi kapan datangnya dan berapa besar dana yang harus ditanggung oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara karena rumusan tersebut.⁸⁶

Dengan rumusan Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara tersebut dikhawatirkan adanya agenda tersembunyi baik dari kalangan ekonomi swasta maupun kalangan internasional, yang ingin mereduksi, bahkan menghapus peranan negara dalam menyejahterakan rakyat dengan melemahkan secara substansial dan struktural kedudukan Badan Usaha Milik Negara Persero dengan menggunakan sistem hukum yang keliru menurut disiplin ilmu hukum yang tidak kondusif, dengan seolah-olah ingin menguatkan peranan negara/daerah dalam tata pengelolaan baik dibidang

⁸⁶ *Ibid.* hlm. 34

keuangan maupun aset dari PT (Persero) dengan mendefinisikan secara keliru kekayaan negara/kekayaan daerah dengan menganggap dalam status yuridisnya sebagai bagian dari keuangan negara.

Membedakan antara PT (Persero) dengan perseroan lainnya jelas akan merugikan PT (Persero) karena tujuan utamanya adalah mencari keuntungan dan memajukan kegiatan bisnisnya untuk pembangunan perekonomian nasional. Hukum seharusnya tidak bersifat diskriminatif tanpa mempertimbangkan transformasi status dan fungsi hukum yang dipengaruhi pula oleh lingkungan kuasa hukum (*rechtsgebeid*) yang terjadi serta kesalahan fatal lembaga legislasi yang mengakibatkan terjadinya disharmoni antar hukum positif baik horisontal maupun vertikal yang merugikan salah satu pihak.

Fungsi dan peranan hukum tidak hanya menciptakan kepastian hukum bagi semua pihak dengan memperlakukan serta menempatkan kedudukan yang sama di depan hukum saja, akan tetapi hukum harus berperan aktif menciptakan kestabilan yang dapat menjadi pelindung bagi semua subjek hukum yang melakukan perbuatan hukum baik di bidang hukum publik maupun di bidang hukum perdata, Tidak kalah pentingnya adalah pembentukan budaya hukum (*legal culture/behaviour*) masyarakat, termasuk pemerintah dan lembaga negara serta legislasi sebagai pengambil kebijakan untuk atau menempatkan diri apabila bukan merupakan domainnya demi kepastian hukum. Carut marut keuangan

negara ini akibat adanya sesat fikir (*logical fallacy*), adanya *vested interest* dan arogansi sektoral dari institusi pemerintah.⁸⁷

3. Teori Fiksi (*Fictie Theorie*)

Teori Fiksi (*fictie theorie*) dikenal dalam ilmu hukum dan dikemukakan oleh Von Savigny. Menurut teori fiksi, badan hukum dianggap sebagai hal yang abstrak, tidak nyata karena tidak mempunyai kekuasaan untuk menyatakan kehendak, hanyalah manusia yang mempunyai kehendak⁸⁸.

Teori fiksi bertentangan dengan prinsip hukum yang menyatakan bahwa selain manusia yang secara kodrati merupakan subjek hukum, pada prinsipnya hukum juga mengakui eksistensi badan hukum atau *rechtspersoon* sebagai subjek hukum, yang berkedudukan sebagai pendukung hak dan kewajiban.

Badan-badan dan perkumpulan-perkumpulan itu dapat memiliki kekayaan sendiri, ikut serta dalam lalu lintas hukum dengan perantaraan pengurusnya, dapat digugat dan menggugat di muka pengadilan. Badan-badan atau perkumpulan tersebut dinamakan Badan Hukum (*rechtspersoon*) yang berarti orang (*persoon*) yang diciptakan oleh hukum.⁸⁹ *Rechtspersoon* biasa disebut sebagai badan hukum yang

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 36

⁸⁸ Abdulkadir Muhammad, *Op Cit*, hlm. 103.

⁸⁹ C.S.T. Kansil, 1989, *Pengantar Ilmu Hukum*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 216.

merupakan *persona ficta* atau orang yang diciptakan oleh hukum sebagai *persona*.⁹⁰

Teori fiksi juga berpendapat bahwa badan hukum semata-mata adalah buatan negara saja.⁹¹ Secara alamiah hanya manusia sebagai subjek hukum yang dapat bertindak di dalam lalu lintas hukum. Badan hukum sebenarnya adalah suatu fiksi sesuatu yang sesungguhnya tidak ada tetapi diciptakan sebagai pelaku hukum dan diperlakukan layaknya sama dengan manusia. Terbentuknya badan hukum (*rechts person lijkheid*)⁹² adalah pertama-tama terdorong bahwa manusia di dalam hubungan hukum privat tidak hanya berhubungan dengan sesama manusia saja tetapi juga dengan kumpulan orang-orang yang merupakan kesatuan yakni badan hukum.⁹³

⁹⁰ Chidir Ali, 2005, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, hlm 19.

⁹¹ Friedrich Carl Von Savigny, 1977, dalam "System des heutigen romischen Rechts", sebagaimana dikutip oleh R. Ali Ridho dalam *Badan Hukum dan kedudukan Badan Hukum, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, Alumni, Bandung, hlm. 15.

⁹² "Rechtspersoonlijkheid wil zeggen, dat de vereniging en de N.V. door het recht worden erkend als zelfstandig rechtssubject met – althans in beginsel – alle gevolgen van dien"(Kebadan hukuman berarti bahwa perkumpulan dan N.V. oleh undang-undang diakui sebagai subyek hukum yang mandiri dengan – pada dasarnya – segala akibat daripadanya), F.J.W.Löwensteyn, *Wezen en Bevoegdheid van het bestuur van de vereniging en de naamloze vennootschap*, N.V.Uitgevers-Maatschappij W.E.J.Tjeenk Willink/Zwolle, tanpa tahun, hlm.10.

⁹³ Hukum privat atau hukum sipil adalah istilah lain untuk hukum perdata yang menurut doktrin adalah keseluruhan perangkat (tata) hukum materiil yang mengatur kepentingan perserorangan (pribadi) dan berbeda dengan hukum publik.

4. Teori Transformasi Keuangan Negara

Kekayaan negara yang dipisahkan pada hakikatnya merupakan bagian keuangan negara. Akan tetapi dalam kaitan dengan BUMN menimbulkan penafsiran yang berbeda. Perbedaan tersebut tertuju pada kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal negara pada BUMN merupakan kekayaannya atau tidak. Pada saat kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal negara pada PT (Persero), berarti kekayaan negara yang dipisahkan tersebut merupakan modal persero. Hal tersebut disebabkan karena PT (Persero) merupakan badan hukum privat sehingga kekayaan negara yang dipisahkan tidak berada dalam tataran hukum publik melainkan berada dalam tataran hukum privat.⁹⁴

Teori transformasi keuangan negara dikemukakan oleh Prijatna Soeria Atmadja. Teori tersebut pada hakikatnya menyatakan adanya perubahan status hukum keuangan dari keuangan negara menjadi keuangan badan hukum.⁹⁵ Penolakan terhadap teori tersebut karena ada anggapan keuangan negara memiliki ruang lingkup tidak terbatas yang justru menyebabkan implikasi hukum dalam pengelolaan keuangan menjadi tidak konsisten. Hal tersebut dinilai memperumit perkembangan

⁹⁴ Muhammad Djafar Saidi & Eka Merdekawati Djafar, 2017, *Hukum Keuangan Negara Teori dan Politik*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 52.

⁹⁵ Arifin Prijatna Soeria Atmadja, dalam Andi Gunawan Wibisana, *Refleksi Tokoh Pemikir Transformasi Keuangan Negara*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a82bf4a6ff87/refleksi-tokoh-pemikir-transformasi-keuangan-negara>, diakses tanggal 19 Desember 2020 pukul 20.43 WIB.

badan usaha milik negara (BUMN) dan badan hukum lain dalam meningkatkan kinerja keuangannya. Teori pemisahan keuangan negara dengan badan usaha (BUMN/Perseroan) akhirnya diterapkan oleh pemerintah pada 2016.⁹⁶

Penerapan teori tersebut tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas. Hal tersebut tertuang dalam Pasal 2A ayat (3) dan (4) PP Nomor 72 Tahun 2016. Dalam ayat (3) disebutkan, "*Kekayaan Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas, bertransformasi menjadi saham/modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas tersebut.*" Kemudian ayat (4) disebutkan, "*Kekayaan negara yang bertransformasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menjadi kekayaan BUMN atau Perseroan Terbatas tersebut.*"

Kedua ayat tersebut menyatakan uang negara ketika sudah diberikan (disetor) kepada BUMN atau PT dalam bentuk penyertaan modal negara, maka tidak dihitung (dianggap) lagi sebagai uang negara, tetapi modal badan usaha di BUMN/Perseroan. Penerapan aturan tersebut memiliki implikasi atau berdampak luas. Bagi kalangan yang menganggap penyertaan modal negara kepada BUMN masih terhitung

⁹⁶ *Ibid.*

sebagai kekayaan negara, maka saat BUMN tersebut merugi dapat dikatakan sebagai kerugian negara (korupsi). Sedangkan, kalangan yang menganggap penyertaan modal negara kepada BUMN tidak lagi terhitung sebagai kekayaan negara, maka tanggung jawabnya tunduk pada prinsip perusahaan yang sehat, anggaran dasar, anggaran rumah tangga, peraturan perusahaan dan peraturan di bidang perseroan terbatas dan sektor usaha terkait.⁹⁷

Bidang pengelolaan keuangan Negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Dengan demikian sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan termasuk kekayaan negara yang dipisahkan di dalam modal PT (Persero) berbeda dengan pengelolaan moneter maupun pengelolaan fiskal.⁹⁸

Pertanggungjawaban Kekayaan Negara Yang Dipisahkan sebelum ada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48 Tahun 2013 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62 Tahun 2013, kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Negara Persero merupakan modal Badan Usaha Milik Negara tersebut. Akan tetapi terjadi pergeseran kedudukan kekayaan negara yang dipisahkan

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Muhammad Djafar Saidi & Eka Merdekawati Djafar, *Op.cit.*, hlm. 59.

sebagai penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Negara Persero berdasarkan kedua Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Pergeseran itu tertuju pada kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal negara, sebelumnya menjadi modal Badan Usaha Milik Negara Persero dengan status bukan keuangan negara, namun berubah menjadi keuangan negara.⁹⁹

Kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal negara pada PT (Persero) yang kemudian merupakan keuangan negara berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi. Sehingga karena hal tersebut, PT (Persero) wajib mempertanggungjawabkan kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal negara kepada PT (Persero). Pertanggungjawaban PT (Persero) diberikan atau ditujukan kepada Pemerintah yang mengikutsertakan kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal negara.

Pertanggungjawaban itu dapat dilakukan pada tahun anggaran berjalan, akhir tahun anggaran, atau setelah akhir tahun anggaran. Khusus, pertanggungjawaban kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal negara oleh Badan Usaha Milik Negara Persero setelah akhir tahun anggaran dilakukan di pengadilan tindak pidana korupsi atau

⁹⁹ *Ibid*, hlm. 52.

pengadilan dalam lingkungan peradilan umum, tatkala terjadi tindak pidana korupsi di dalam tubuh PT (Persero).¹⁰⁰

Pertanggungjawaban kekayaan Negara yang dipisahkan sebagai modal Badan Usaha Milik Negara Persero pada hakikatnya merupakan kewajiban hukum yang melekatkan kepada direksi. Pertanggungjawaban tersebut mutlak dilakukan kepada Negara karena adanya penyertaan modal oleh Negara kepada Badan Usaha Milik Negara Persero termaksud.

5. Teori Kepastian Hukum

Di dalam suatu peraturan hukum, terkandung asas-asas hukum yang menjadi dasar pembentuknya. Dikatakan oleh Satjipto Rahardjo bahwa asas hukum dapat diartikan sebagai “jantungnya” peraturan hukum sehingga untuk memahami suatu peraturan hukum diperlukan adanya asas hukum.¹⁰¹ Karl Larenz dalam bukunya *Methodenlehre der Rechtswissenschaft* menyampaikan bahwa asas hukum merupakan ukuran-ukuran hukum etis yang memberikan arah kepada pembentukan hukum.¹⁰²

¹⁰⁰ *Ibid*, hlm. 53.

¹⁰¹ Satjipto Rahardjo, 2012, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 45.

¹⁰² Mario Julyano, dkk, 2019, *Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum*, Credipo, Semarang, hlm. 70.

Dalam pembentukan aturan hukum, terbangun asas yang utama agar tercipta suatu kejelasan terhadap peraturan hukum ialah kepastian hukum. Gagasan mengenai asas kepastian hukum ini awalnya diperkenalkan oleh Gustav Radbruch dalam bukunya yang berjudul "*Einführung in die rechtswissenschaften*". Radbruch menuliskan bahwa di dalam hukum terdapat 3 (tiga) nilai dasar, yaitu: (1) Keadilan (*Gerechtigkeit*); (2) Kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*); dan (3) Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*).¹⁰³

Asas kepastian hukum, sejatinya keberadaan asas ini dimaknai sebagai suatu keadaan dimana telah pastinya hukum karena adanya kekuatan yang konkrit bagi hukum yang bersangkutan. Keberadaan asas kepastian hukum merupakan sebuah bentuk perlindungan bagi *yustisiabel* (pencari keadilan) terhadap tindakan sewenang-wenang yang berarti bahwa seseorang akan dan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.¹⁰⁴

Pernyataan tersebut sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Van Apeldoorn bahwa kepastian hukum memiliki dua segi yaitu dapat ditentukannya hukum dalam hal yang konkret dan keamanan hukum. Hal memiliki arti bahwa pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apa

¹⁰³ Satjipto Rahardjo, *Op Cit*, hlm. 19.

¹⁰⁴ Sudikno Mertokusumo, 1993, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 22.

yang menjadi hukum dalam suatu hal tertentu sebelum ia memulai perkara dan perlindungan bagi para pencari keadilan.¹⁰⁵

Lebih lanjut terkait kepastian hukum, Lord Lloyd mengatakan bahwa: “...*law seems to require a certain minimum degree of regularity and certainty or without that it would be impossible to assert that what was operating in a given territory amounted to a legal system*”¹⁰⁶. Dari pandangan tersebut maka dapat dipahami bahwa tanpa adanya kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbulah ketidakpastian (*uncertainty*) yang pada akhirnya akan menimbulkan kekerasan (*chaos*) akibat ketidaktegasan sistem hukum. Sehingga dengan demikian kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap dan konsisten dimana pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.¹⁰⁷

Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum dapat dikatakan sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan. Bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan atau penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa memandang siapa yang melakukan. Dengan adanya kepastian hukum setiap orang dapat memperkirakakan apa yang akan

¹⁰⁵ Mario Julyano, dkk, *Op.cit*, hlm. 39.

¹⁰⁶ *Ibid.* hlm. 57.

¹⁰⁷ R. Tony Prayogo, 2016, “Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil Dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/Pmk/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 13, Nomor 2, hlm.194

dialami jika melakukan tindakan hukum tertentu. Kepastian diperlukan untuk mewujudkan prinsip persamaan dihadapan hukum tanpa diskriminasi.¹⁰⁸

Kata "kepastian" berkaitan erat dengan asas kebenaran, yaitu sesuatu yang secara ketat dapat disilogismekan secara *legal formal*. Melalui logika deduktif, aturan-aturan hukum positif ditempatkan sebagai premis mayor, sedangkan peristiwa konkret menjadi premis minor. Melalui sistem logika tertutup akan serta merta dapat diperoleh konklusinya. Konklusi itu harus sesuatu yang dapat diprediksi, sehingga semua orang wajib berpegang kepadanya. Dengan pegangan inilah masyarakat menjadi tertib. Oleh sebab itu, kepastian akan mengarahkan masyarakat kepada ketertiban.¹⁰⁹

Kepastian hukum akan menjamin seseorang melakukan perilaku sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sebaliknya tanpa ada kepastian hukum maka seseorang tidak memiliki ketentuan baku dalam menjalankan perilaku. Dengan demikian, tidak salah apabila Gustav Radbruch mengemukakan kepastian sebagai salah satu tujuan dari hukum. Dalam tata kehidupan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum. Kepastian hukum merupakan sesuai yang bersifat normatif baik ketentuan maupun keputusan hakim. Kepastian hukum merujuk pada pelaksanaan tata kehidupan yang dalam

¹⁰⁸ Hidayat, 2018, *Kepastian Hukum*, UNTAG University Press, Surabaya, hlm. 67.

¹⁰⁹ Arief Sidharta, 2007, *Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, PT Refika Aditama, Bandung, hlm. 81.

pelaksanaannya jelas, teratur, konsisten dan konsekuen serta tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif dalam kehidupan masyarakat.¹¹⁰

Selanjutnya kepastian hukum adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.¹¹¹

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan tersebut menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya

¹¹⁰ Nur Agus Susanto, 2014, “Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus “ST” Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012”, Jurnal Yudisial Vol. 7 No. 3 Desember.

¹¹¹ Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hlm. 59.

aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.¹¹²

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.¹¹³

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu

¹¹² Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm.158.

¹¹³ CST Kansil, dkk, 2009, *Kamus Istilah Hukum*, Prenada Media, Jakarta, hlm. 385.

dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.¹¹⁴

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.¹¹⁵

e. Kerangka Pemikiran

Konstruksi yuridis batasan definisi keuangan negara dalam ruang lingkup kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal Badan Usaha Milik Negara Persero merupakan suatu hal esensial perlu diteliti dan dikembangkan ke depan. Oleh karena itu, seyogyanya dapat diinvestarisasi variabel yang mempengaruhinya untuk menemukan atau mendapatkan batasan definisi keuangan negara dalam ruang lingkup kekayaan negara yang dipisahkan itu. Berdasarkan investarisasi dan

¹¹⁴ Riduan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm.23.

¹¹⁵ Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Gunung Agung, Jakarta, hlm. 95

penataan variabel tersebut, maka diketahui secara pasti pembidangan variabel yang meliputi variabel bebas (*independent variabel*) dan variabel terikat (*dependent variabel*). Kerangka pemikiran merupakan penjelasan atau uraian disertai diagram yang menjelaskan hubungan antara judul, variabel penelitian dan sub variabel penelitian serta tujuan akhir penelitian.¹¹⁶

Variabel bebas sebanyak tiga merupakan prediktor yang terpengaruh secara langsung kepada variabel terikat. Hal ini, berarti bahwa batasan definisi keuangan negara dalam ruang lingkup kekayaan negara yang dipisahkan itu tergantung atau terikat oleh variabel bebas. Sehubungan dengan itu, maka sebanyak tiga variabel bebas tersebut perlu dijelaskan satu persatu karena memiliki karakteristik yang berbeda antara yang satu dengan lainnya, sebagai berikut:

- a. permasalahan hukum terkait norma batasan definisi kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal PT (Persero).

Batasan definisi kekayaan negara yang dipisahkan adalah variabel bebas yang memegang peran penting pada konstruksi yuridis batasan keuangan negara dalam ruang lingkup kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal PT (Persero). Mengingat, bahwa konstruksi yuridis batasan keuangan negara dalam ruang lingkup kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal PT (Persero) memuat

¹¹⁶ Tim Penyusun, 2020, *Pedoman Penulisan Penelitian*, Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 6.

landasan yuridis mekanisme tersebut. Hal ini dimaksudkan agar konstruksi yuridis batasan keuangan negara dalam ruang lingkup kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal PT (Persero) dapat dilakukan secara optimal.

Pada variabel ini akan di analisis batasan definisi kekayaan negara yang dipisahkan, yang meliputi batasan definisi kekayaan negara yang dipisahkan, modal PT (Persero) yang berasal dari keuangan negara, dan konsekuensi Negara dan PT (Persero) apabila tidak ada batasan definisi kekayaan Negara yang dipisahkan. Mengingat, bahwa konstruksi yuridis batasan keuangan Negara dalam ruang lingkup kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal PT (Persero) yang meliputi batasan definisi kekayaan negara yang dipisahkan, modal PT (Persero) yang berasal dari keuangan negara, dan konsekuensi Negara dan PT (Persero) apabila tidak ada batasan definisi kekayaan Negara yang dipisahkan.

b. Bentuk kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal PT (Persero)

Sebagai variabel bebas, bentuk kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal PT (Persero) memiliki pula peran dalam rangka terciptanya batasan definisi kekayaan negara yang dipisahkan sebagai norma hukum yang berkepastian. Ruang lingkup bentuk kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal PT (Persero) dalam penerapan kekayaan negara yang dipisahkan dianalisis dalam rangka

membentuk konstruksi yuridis batasan definisi kekayaan negara yang dipisahkan.

Pada variabel ini akan di analisis bentuk kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal PT (Persero), yang meliputi Saham PT (Persero), Kekayaan PT (Persero) yang mempunyai nilai ekonomis, ruang lingkup kekayaan PT (Persero) yang dapat disita.

c. Perlindungan hukum kepada Direksi dalam melakukan perbuatan hukum

Variabel ini sebagai variabel bebas yang memiliki peran penting pula konstruksi yuridis batasan keuangan negara dalam ruang lingkup kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal PT (Persero). Dari aspek perlindungan hukum kepada Direksi dalam melakukan perbuatan hukum akan di analisis mengenai Kerugian bisnis sebagai resiko bisnis dan peran Direksi berdasarkan prinsip *fiduciary duty*, serta menganalisis perlindungan Direksi baik di dalam maupun di luar persidangan Pengadilan.

Diperlukan pengkajian untuk mendapatkan kejelasan mengenai perlindungan hukum kepada Direksi dalam melakukan perbuatan hukum. Kejelasan itu pada akhirnya memudahkan penanganan kekayaan Negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal PT (Persero). Pada hakekatnya bertujuan untuk terciptanya batasan definisi kekayaan negara yang dipisahkan sebagai norma hukum yang berkepastian.

Ketiga variabel bebas tersebut tidak boleh terlepas satu sama lain. Dalam arti, bahwa harus ada keterpaduan dari ketiga variabel bebas untuk menentukan terciptanya batasan definisi kekayaan negara yang dipisahkan sebagai norma hukum yang berkepastian. Dengan demikian, ketiga variabel bebas tersebut harus bekerja sama untuk menemukan tujuan dari penelitian penelitian ini.

d. Terciptanya Batasan Definisi Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Sebagai Norma Hukum Yang Berkepastian

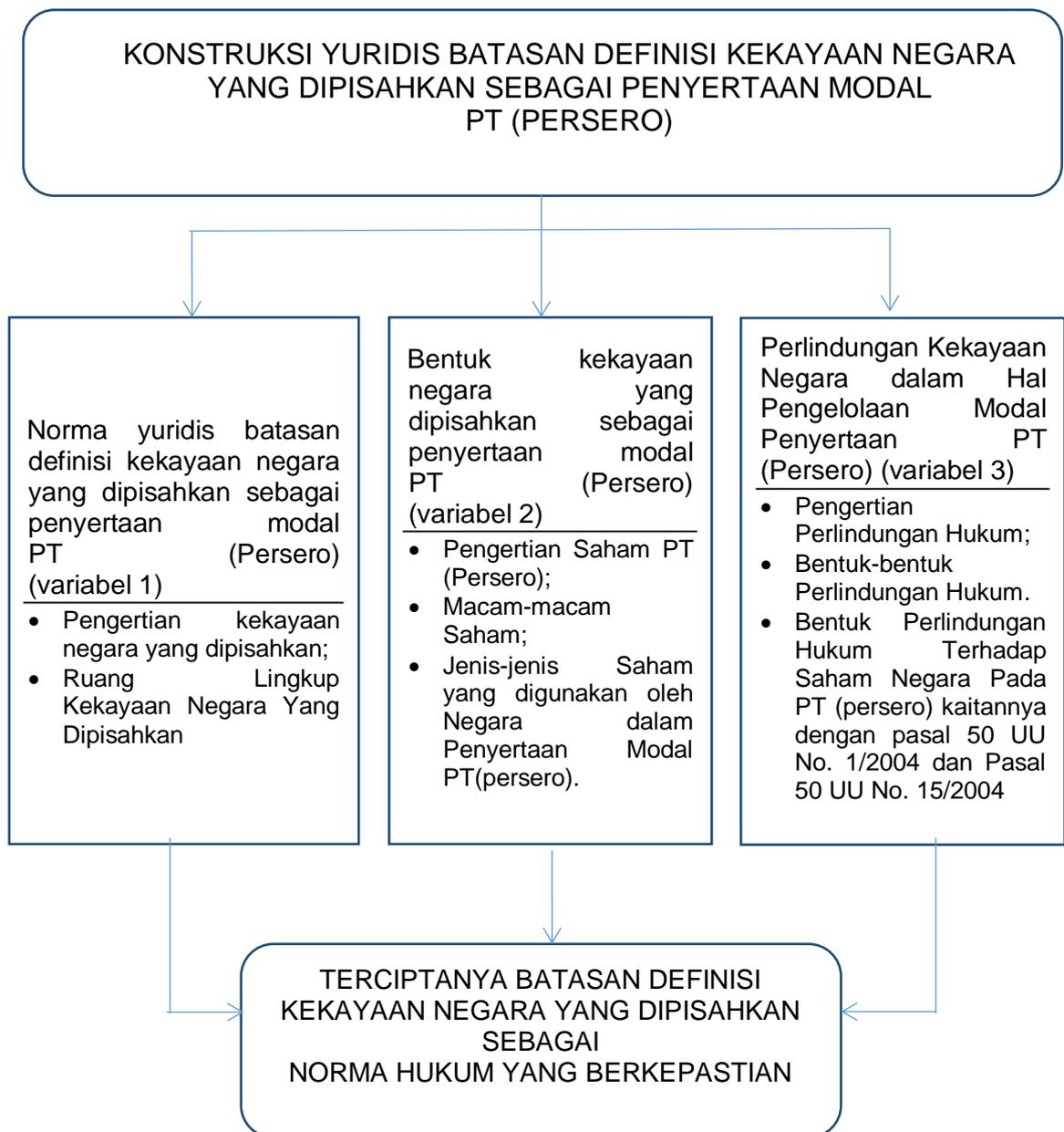
Terciptanya batasan definisi kekayaan negara yang dipisahkan sebagai norma hukum yang berkepastian ditempatkan sebagai variable terikat (*dependent variable*). Hal tersebut dilandaskan pada pemikiran bahwa sasaran akhir dari konstruksi yuridis batasan definisi keuangan negara dalam ruang lingkup kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal Badan Usaha Milik Negara Persero adalah untuk menemukan norma hukum yang berkepastian terhadap batasan definisi kekayaan negara yang dipisahkan tersebut.

Terciptanya batasan definisi kekayaan negara yang dipisahkan sebagai norma hukum yang berkepastian tatkala semua komponen variabel bebas terpenuhi secara menyeluruh. Mengingat, bahwa variabel bebas merupakan komponen yang menentukan terciptanya atau tidak terciptanya batasan definisi kekayaan negara yang dipisahkan sebagai norma hukum yang berkepastian. Mengenai hubungan variabel secara keseluruhan terlihat dalam bagan kerangka pikir.

f. Bagan Kerangka Pikir

Sehubungan dengan kerangka pemikiran yang telah dikemukakan pada bagian terdahulu, maka bagan kerangka pikir dapat dilihat pada halaman berikutnya, sebagai berikut:

Bagan Kerangka Pikir



g. Definsi Operasional Variabel

Sehubungan dengan indikator yang berada dalam tiap variabel bebas, memerlukan pengertian yang jelas dan pasti agar terjadi diskusi yang dapat memberi kemanfaatan dan kepastian hukum. Adapun definisi variabel tertuju sebagai berikut:

1. Badan Usaha Milik Negara adalah Badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan;
2. Perusahaan Perseroan yang selanjutnya disebut Persero adalah BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.
3. Kekayaan Negara Yang Dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero;
4. Aset Badan Usaha Milik Negara Persero adalah kekayaan yang dimiliki oleh entitas Badan Usaha Milik Negara Persero;
5. Saham Perseroan adalah penyertaan modal yang dimasukkan oleh subjek hukum ke dalam suatu perseroan terbatas pada saat pendiriannya;

6. Komisaris adalah organ Persero yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan Perseroan;
7. 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;
8. Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) adalah organ Persero yang memegang kekuasaan tertinggi dalam Persero dan memegang segala wewenang yang tidak diserahkan kepada Direksi maupun Komisaris.
9. Risiko Bisnis adalah ketidaksesuaian antara rencana dan hasil yang pada akhirnya mrembuahkan kerugian secara finansial maupun reputasi bagi perseroan;
10. *Fiduciary Duty* adalah prinsip yang merujuk kepada kemampuan serta kehati-hatian tindakan direksi;
11. Prinsip *Business Judgement Rule* adalah perlindungan bagi direksi apabila telah melaksanakan pengurusan perseroan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan;
12. Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut;

13. Kerugian Keuangan Negara adalah kekurangan uang, surat berharga dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai.