

**MASALAH STATUS HUKUM KEUANGAN NEGARA
YANG DIPERTANGGUNGJAWABKAN OLEH BUMN:
(STUDI KASUS KREDIT BANK MANDIRI KEPADA
PT. CGN / PT. TAHTA MEDAN)**

TESIS

SYAFARDI

0606006785



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER HUKUM
JAKARTA
JANUARI 2009**

**MASALAH STATUS HUKUM KEUANGAN NEGARA
YANG DIPERTANGGUNGJAWABKAN OLEH BUMN:
(STUDI KASUS KREDIT BANK MANDIRI KEPADA
PT. CGN/PT. TAHTA MEDAN)**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Hukum**


**SYAFARDI
0606006785**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM
HUKUM EKONOMI
JAKARTA
JANUARI 2009**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar

Nama : SYAFARDI
NPM : 06060006785
Tanda Tangan : 
Tanggal : 3 Januari 2009

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : SYAFARDI
NPM : 0606006785
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Tesis : Masalah Status Hukum Keuangan Negara
Yang Dipertanggungjawabkan Oleh
BUMN: (Studi Kasus Kredit Bank
Mandiri Kepada PT. CGN/PT. Tahta
Medan

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. Dr. Arifin P. Soeria Atmadja, S.H. (.....)

Penguji : Dr. Tjip Ismail, S.H., MM. (.....)

Penguji : Yuli Indrawati, S.H., LL.M (.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 3 Januari 2009

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmaanirrahim.

Puji syukur saya panjatkan kehadirat Allah SWT, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Arifin P. Soeria Atmadja, S.H., selaku dosen pembimbing yang dengan penuh kesabaran dan pengertian telah banyak meluangkan waktu, tenaga, dan pikirannya untuk membimbing serta memberikan perhatian yang besar kepada penulis dalam penulisan tesis ini.
2. Para penguji yang terdiri dari Bapak Prof. Dr. Arifin P. Soeria Atmadja, S.H., Dr. Tjip Ismail, S.H., MM., dan Ibu Yuli Indrawati, S.H., LL.M yang telah berkenan meluangkan waktu dan memberi kesempatan kepada penulis untuk mempresentasikan dan mempertahankan tesis ini.
3. Segenap pimpinan dan Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Indonesia khususnya pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum yang telah memberikan bekal ilmu pengetahuan yang tak ternilai harganya bagi penulis.
4. Bagian Administrasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah memberikan bantuan dan kemudahan administrasi selama penulis menuntut ilmu di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Lebih khusus lagi rasa terima kasih yang tak terhingga penulis sampaikan kepada kedua orang tua yang sangat penulis hormati dan cintai, yaitu ayahanda St. Yusri dan Ibunda Nurbaiti, yang dengan do'a restu, bimbingan, serta ketulusan cinta kasihnya, telah membesarkan penulis dengan penuh kesabaran sekalipun harus menghadapi berbagai cobaan dan pengorbanan. Penulis sangat menyadari

tanpa, kasih sayang do'a dan perjuangan beliau penulis tidak akan mampu berbuat apa-apa dalam kehidupan ini. Semoga Allah S.W.T selalu melimpahkan kesehatan, kedamaian, kesabaran dan kesejahteraan bagi mereka berdua, Amin yarabbal 'alamin.

Terima kasih yang tidak terhingga juga penulis sampaikan kepada kakak-kakak yang tercinta Nazwir, Muzahir, Yartini, (alm) M. Tazir, Syamsunir. Yusnadi, Marlius serta adinda tersayang M. Hendri yang dengan cinta kasih dan dukungannya telah memotifasi penulis untuk terus berjuang untuk mengejar cita-cita demi masa depan yang lebih baik.

Terima kasih yang amat dalam penulis sampaikan untuk isteriku tercinta, Yanti dan anakku tersayang Dahin, Fadhil dan gadis kecil kami Afina yang dengan cinta, kasih sayang, kelembutan, dan pengertiannya yang begitu tulus menjadi pengobat disaat lara, tempat bersandar ketika lelah, penghibur disaat sedih, dan tempat berpegang disaat gamang. Mereka adalah harta yang tak ternilai yang dikaruniakan Allah s.w.t kepada penulis. Semoga kesabaran dan ketabahan selama ini, dibalas oleh Allah S.W.T dengan kebahagiaan dalam jalinan cinta kasih kami yang abadi didunia maupun akhirat nanti, amin yarabbal 'alamin.

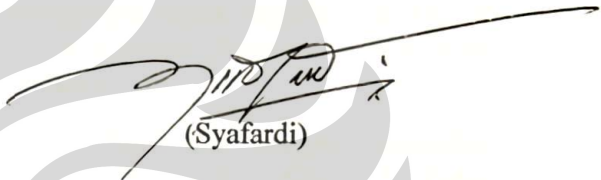
Terima kasih yang tak terhingga juga penulis haturkan kepada orang yang sangat penulis hormati dan kagumi yaitu, Bapak Prof. Dr. O.C. Kaligis, S.H., MH., baik selaku pribadi maupun sebagai Pimpinan pada Law Office of O.C. Kaligis & Associates, yang begitu besar jasanya kepada penulis, baik moril maupun materil sehingga penulis dapat menyelesaikan pendidikan pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Semoga apa yang telah beliau berikan selama ini dibalas oleh Allah S.W.T dengan rezki dan pahala yang berlipat ganda, dan semoga Allah S.W.T selalu melimpahkan kesehatan dan kebahagiaan kepada beliau sekeluarga, Amin yarabbal 'alamin.

Terimakasih yang setulus-tulusnya juga penulis sampaikan kepada Bapak Taryana Soenandar, S.H., MH., Managing Partner pada Law Office of SOENANDAR SYAFARDI & PARTNERS, dan Uda Marwan serta keponakan

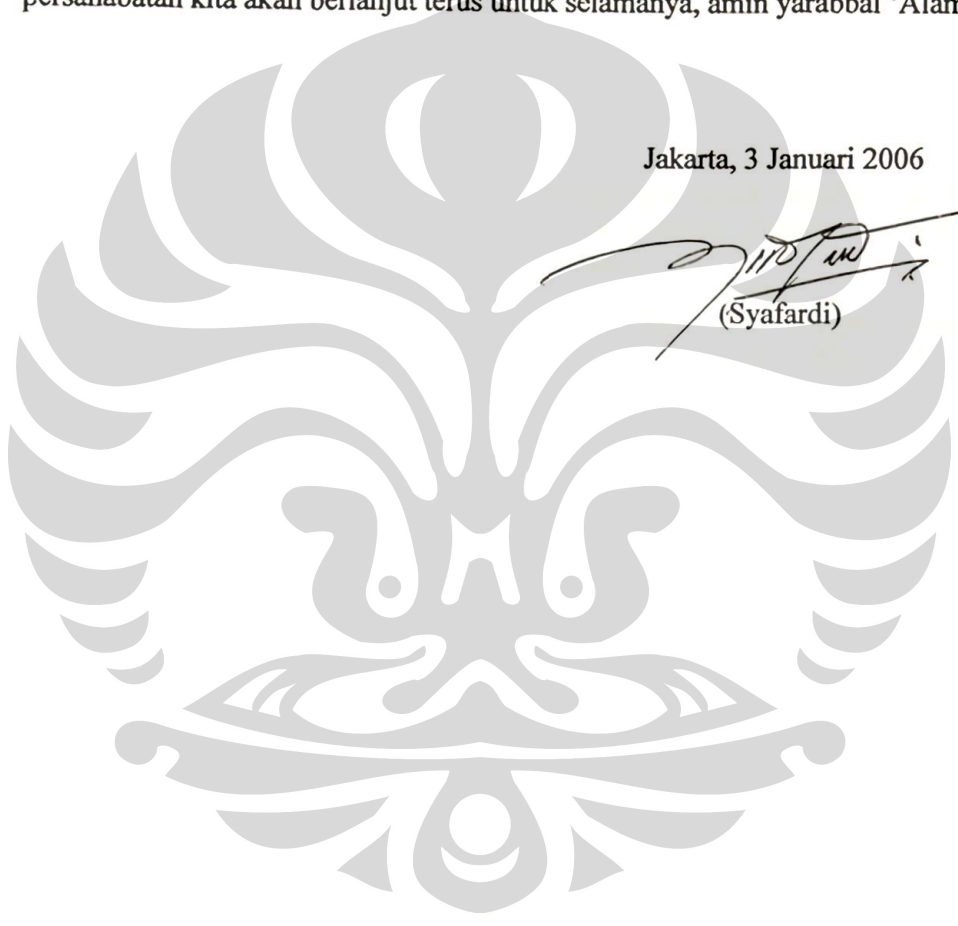
penulis Herizona Rachman yang telah banyak membantu sehingga tesis ini dapat diselesaikan.

Terakhir terimakasih yang setulus-tulusnya penulis sampaikan kepada teman-teman seperjuangan di Program Pascasarjana FHUI khususnya angkatan XIII, atas kebersamaan dan kerjasamanya selama ini semoga persaudaraan dan persahabatan kita akan berlanjut terus untuk selamanya, amin yarabbal 'Alamin...

Jakarta, 3 Januari 2006



(Syafardi)



HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Syafardi
NPM : 0606006785
Program Studi : Ilmu Hukum
Departemen :
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

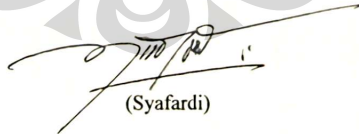
Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-eksklusif Royalty Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Masalah Status Hukum Keuangan Negara Yang Dpertanggungjawabkan BUMN: (Studi Kasus Kredit Bank Mandiri Kepada PT. CGN/PT. Tahta Medan)

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan hak bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik hak cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 3 Januari 2009
Yang menyatakan


(Syafardi)

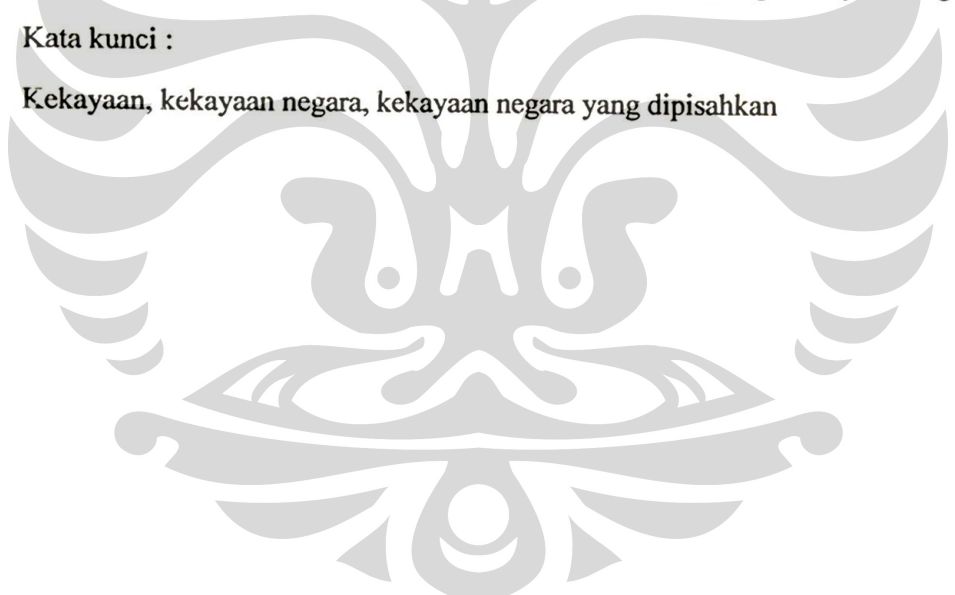
ABSTRAK

Nama : Syafardi
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Masalah Status Hukum Keuangan Negara Yang
Dipertanggungjawabkan oleh BUMN: (Studi Kasus Kredit Bank
Mandiri Kepada PT. CGN/PT.Tahta Medan)

Tesis ini membahas mengenai BUMN, khususnya persero adalah sebuah badan usaha berbadan hukum yang bertujuan untuk mencari keuntungan. Pada dasarnya badan hukum adalah badan yang dapat memiliki hak-hak untuk melakukan perbuatan seperti manusia; memiliki kekayaan sendiri, dapat menjadi tergugat dan/atau menjadi penggugat di depan pengadilan. Modal BUMN adalah penyertaan langsung dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dengan pemisahan ini negara melakukan penyertaan di perusahaan tersebut sehingga demi hukum kekayaan negara tersebut telah menjadi kekayaan badan usaha. Jadi, secara yuridis modal BUMN adalah kekayaan perusahaan, bukan lagi kekayaan negara.

Kata kunci :

Kekayaan, kekayaan negara, kekayaan negara yang dipisahkan



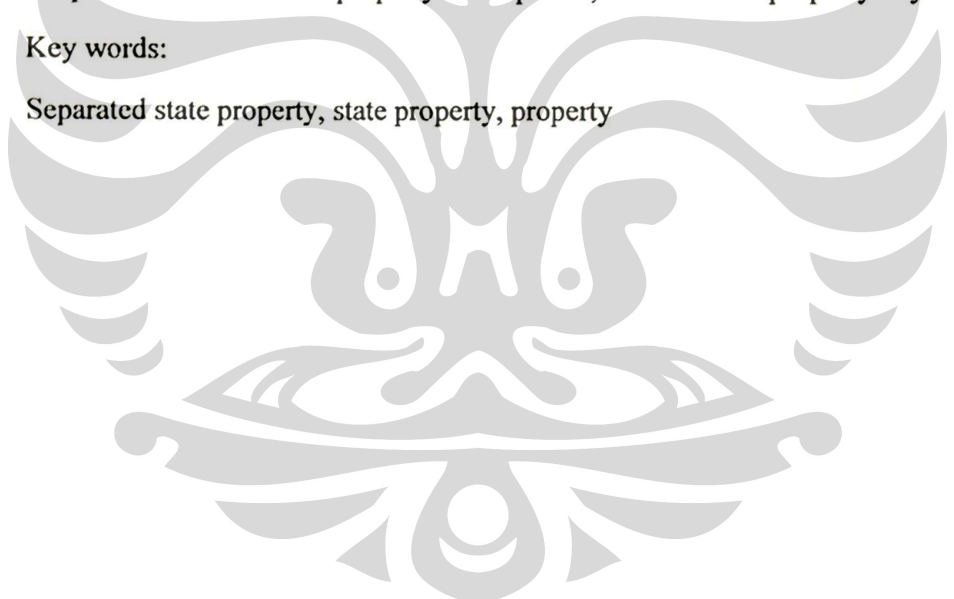
ABSTRAK

Name : Syafardi
Study Program : Legal Sense
Title : The Issue of The Status of State Finance as Rendered Account
by State Own Corporation: (Case Study of The Bank Mandiri
Loan to PT. CGN/PT.Tahta Medan)

The focus of this study is the State Own Corporation, especially the Persero is a corporation having legal body for the sake of profit. Basically a legal is a body having rights to act as human being, having its own property, being accused by and/or being plaintiff of the court. Capital for the State Own Corporation is direct participation of the separated state property. In a legal sense, the state has been participating on that company, consequently this separated state property has become the corporate property. So, by law the capital for the State Own Corporation becomes the property of corporate, it is not state property anymore.

Key words:

Separated state property, state property, property



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
LEMBAR PESETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	vii
ABSTRAK.....	viii
DAFTAR ISI.....	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. LATAR BELAKANG PENELITIAN	1
B. POKOK PERMASALAHAN	3
C. TUJUAN PENELITIAN	3
D. KERANGKA TEORITIS DAN KONSEPSIONAL	4
E. METODE PENELITIAN	5
F. SISTEMATIKA PENYAJIAN	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	8
A. TINJAUAN TEORITIS KEKAYAAN NEGARA YANG DIPISAHKAN DALAM BUMN	8
B. PENGERTIAN DAN PRINSIP-PRINSIP GCG	39
1. Pengertian-pengertian GCG	39
2. Prinsip-prinsip good corporate governance.....	40
C. INHARMONISASI PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TELAH MENIMBULKAN KETIDAKTEGASAN DAN KETIDAKPASTIAN HUKUM DALAM PERTANGGUNGJAWABAN BUMN ATAS PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA	50
BAB III ANALISIS HUKUM	52
A. TELAHAH TERHADAP KASUS kredit BANK MANDIRI KEPADA PT. CGN DIKAITKAN DENGAN LINGKUP KEUANGAN NEGARA	52

1. Studi kasus Keputusan Pemberian Kredit yang dianggap sebagai tindak pidana korupsi	52
B. FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENERAPAN CGC PADA BANK MANDIRI	55
1. Faktor Eksternal	55
2. FaktorInternal	57
C. ANALISIS ATAS KASUS BANK MANDIRI DISEBABKAN KARENA ADANYA KERANCUAN DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TENTANG KEUANGAN NEGARA	59
1. Batasan dan Pengertian Keuangan Negara tidak jelas	59
2. Inharmonisasi Peraturan Perundang-undangan telah menimbulkan ketidaktegasan dan Kepastian Hukum dalam Pertanggungjawaban BUMN Atas Pengelolaan Keuangan Negara	61
3. Persepsi Aparatur Negara Baik Penegak Hukum, Badan Peradilan Maupun Aparatur Pemerintah Termasuk Pejabat-pejabat BUMN menyangkut pertanggungjawaban BUMN terhadap pengelolaan keuangan negara.....	62
BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN.....	75
A. KESIMPULAN.....	75
B. SARAN-SARAN	76

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG PENELITIAN

Sejak Undang-Undang Dasar tahun 1945 diundangkan, pengertian yuridis keuangan negara yang tercantum dalam Pasal 23 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945 naskah asli) tidak memberikan kejelasan. Bahkan Amandemen ketiga UUD 1945 masih meninggalkan sejumlah masalah yang sangat penting, disamping materi muatan dan rumusannya yang tidak mencerminkan suatu Undang-Undang Dasar¹. Pasal 23 ayat (4) dan ayat (5) UUD 1945 berbunyi sebagai berikut:

- Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan undang-undang (ayat (4)).
- Untuk memeriksa tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang.
- Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Permasalahan yang menimbulkan inkonsistensi dalam pelaksanaan ketentuan tersebut adalah tidak adanya ketegasan mengenai pengertian, ruang lingkup dan batasan keuangan negara. UUD 1945 secara tersirat menyerahkan tugas untuk mempertegas ketentuan tersebut kepada DPR dan pemerintah ketika menyusun undang-undang keuangan negara. Akibat ketidaktegasan tersebut telah menimbulkan multi tafsir terhadap keuangan negara. Dalam perkembangannya dalam menentukan lingkup dan batasan keuangan negara tersebut, para pembuat kebijakan telah terpengaruh oleh kepentingan-kepentingan politik, ekonomi, dan egosentris kelembagaan yang secara umum dapat dibagi ke dalam dua katagori: pertama, persepsi yang memberikan pengertian luas dan kedua, yang memberikan pengertian sempit.

¹ Arifin P. Soeria Admadja, "Implikasi Hukum Pengelolaan Tanggung Jawab Dan Pemeriksaan BUMN" dalam Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum : Praktik dan Kritik (Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2005), hal. 101.

Persepsi yang memberikan pengertian luas menafsirkan istilah keuangan negara mencakup segala sesuatu kegiatan transaksi yang melibatkan unsur negara, seperti penyertaan modal pada BUMN bahkan sampai menjangkau penyertaan BUMN pada anak perusahaan, penggunaan fasilitas negara yang tidak jelas batasan pengertiannya seperti gedung-gedung milik negara, kendaraan, infrastruktur bahkan rekening-rekening yang dianggap milik negara walaupun dana yang masuk dalam rekening tersebut bukan milik negara, sebagai contoh kasus rekening Departemen Hukum dan HAM yang menampung dana Tommy Soeharto yang dianggap oleh kejaksaan sebagai uang negara.

Sedangkan menurut pengertian sempit keuangan negara adalah yang berasal dari APBN saja, sedangkan dana yang tidak termasuk dalam APBN bukan merupakan keuangan negara, bahkan sekalipun dana tersebut berasal dari APBN kalau telah dipisahkan bukan lagi merupakan keuangan negara, hal ini sejalan dengan penegasan surat edaran MARI yang menyatakan bahwa walaupun penyertaan modal negara pada BUMN berasal dari APBN, karena telah dipisahkan bukan lagi keuangan negara melainkan murni aset BUMN.

Kedua penafsiran ekstrim tersebut dalam praktek telah menimbulkan kerancuan dalam penegakan hukum. Salah satu akibat dari penafsiran luas yang memiliki kerancuan dalam praktek terjadi pada perumusan Pasal 2 huruf g dan i Undang-undang No. 17 Tahun 2003 yang berbunyi berbunyi:

- 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.
- kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Dalam tesis ini penulis akan memfokuskan diri pada permasalahan ketidaktegasan pengertian keuangan negara dalam UUD 1945 yang mengakibatkan multi tafsir dalam pengertian, batasan dan ruang lingkup keuangan negara sehingga menimbulkan kerancuan dalam implementasinya, baik dalam UU Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 tahun 2004

tentang Perbendaharaan Negara dan UU Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara yang berdampak lebih lanjut terhadap tanggungjawab BUMN atas pengelolaan keuangan BUMN yang dianggap sebagai keuangan negara.

B. POKOK PERMASALAHAN

1. Mengapa terjadi multi tafsir terhadap keuangan negara yang mengakibatkan terjadinya kerancuan dalam peraturan perundang-undangan tentang keuangan negara?
2. Apakah peraturan perundang-undangan yang mengatur keuangan negara telah memberi ketegasan dan kepastian hukum bagi pertanggungjawaban BUMN atas pengelolaan keuangan negara?
3. Bagaimana persepsi aparatur negara baik penegak hukum, badan peradilan maupun aparatur pemerintah termasuk pejabat-pejabat BUMN menyangkut pertanggungjawaban BUMN terhadap pengelolaan keuangan negara?
4. Bagaimana seharusnya sistem pertanggungjawaban yang baik dan benar berdasarkan GCG?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penelitian ini adalah untuk mencari solusi terbaik dalam mengatasi dan menyelesaikan permasalahan hukum yang terjadi dalam pengelolaan keuangan negara agar tercapai tujuan penyelenggaraan negara yang baik dan benar sesuai dengan prinsip penyelenggaraan korporasi yang baik (*Good Corporate Governance*), sebagaimana dicita-citakan rumusan tujuan pendirian BUMN.

Penelitian ini akan membedah permasalahan-permasalahan sebagaimana diuraikan di atas untuk memberikan masukan kepada para pembuat kebijakan, aparat penegak hukum, dan masyarakat pada umumnya sekaligus untuk memperkaya khasanah ilmu hukum sebagai bahan kajian lebih lanjut.

D. KERANGKA TEORITIS DAN KONSEPSIONAL

Secara teoritis hukum merupakan suatu sistem yang memiliki elemen-elemen yang saling terkait satu dengan lain. Suatu sistem hukum yang baik seharusnya dapat menciptakan suatu sinergi dan harmonisasi demi tercapainya tujuan hukum. Elemen-elemen hukum tersebut terdiri dari norma, lembaga dan aparatur, prosedur dan mekanisme, sarana dan prasarana, serta budaya. Fungsi hukum adalah sebagai sarana ketertiban masyarakat, pendidikan masyarakat dan perubahan sosial ke arah yang lebih baik. Sedangkan tujuan hukum adalah untuk menciptakan kepastian hukum dan keadilan.

Prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* (GCG) merupakan landasan normatif ideal sebagai acuan dalam pengelolaan perusahaan negara termasuk keuangan negara. Seharusnya semua aturan, mekanisme, dan prosedur pengelolaan BUMN termasuk ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai pertanggungjawaban keuangan yang dikelolanya mengarah pada tercapainya prinsip-prinsip tersebut. Idealnya seluruh aparatur negara baik yang bertindak sebagai penegak hukum maupun sebagai pelaksana kebijakan memiliki persepsi yang sama. Kesamaan persepsi tersebut hanya dapat dicapai apabila telah tercipta aturan-aturan yang memberi ketegasan dan kepastian hukum. Karena tidak mungkin tercapai persamaan persepsi apabila aturan-aturannya mengandung multi tafsir yang mengakibatkan kerancuan dalam implementasinya.

Oleh karena itulah tesis ini mencoba mencari dan menawarkan solusi untuk mengatasi permasalahan-permasalahan terjadinya kerancuan agar tidak terulang di kemudian hari.

Agar tidak menimbulkan kerancuan atau inkonsistensi, Penulis bertitik tolak pada batasan-batasan istilah yang digunakan dalam tesis ini. Istilah-istilah dimaksud didasarkan pada dokumen-dokumen resmi dan formal yang walaupun dalam pembahasan penulis tidak seluruhnya penulis sepakati, bahkan beberapa di antaranya merupakan objek permasalahan yang penulis kritisi. Istilah-istilah tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kekayaan Negara yang dipisahkan berdasarkan ketentuan Pasal 2 UU Nomor 17 tahun 2003 adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran

Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.

2. Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, berdasarkan Pasal 1 ke-1 UU Nomor 19 tahun 2003 adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan;
3. Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, berdasarkan Pasal 1 ke-2 UU Nomor 19 tahun 2003 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;
4. Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut Perseroan, menurut Pasal 1 ke-1 Undang-undang No. 40 Tahun 2007 adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya;
5. Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak;
6. Kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga.

E. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan menggunakan studi empiris sebagai sarana pengujian sejauh mana norma-norma hukum telah dirumuskan secara ideal. Sebagai variabel independen yang menjadi pokok kajian adalah ketentuan-ketentuan normatif yang diatur dalam UUD 1945 dan peraturan-

perundangan pelaksanaannya. Sedangkan variabel dependen adalah kasus yang terkait dengan pertanggungjawaban BUMN dalam mengelola keuangannya, dalam hal ini kasus kredit Bank Mandiri kepada PT CGN/Tahta Medan.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Studi dokumen terhadap bahan-bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan dibidang perseroan, keuangan publik, perjanjian dan perbankan yang terkait; Bahan hukum sekunder, yaitu mencakup buku-buku acuan, majalah, surat kabar, internet, melalui wawancara dengan pihak-pihak yang memiliki keahlian dan terkait dalam kasus tersebut dan bahan-bahan penunjang lainnya yang berkaitan dengan pokok permasalahan; Bahan hukum tertier, yaitu mencakup kamus umum dan ensiklopedia yang memberikan petunjuk dan penjelasan kepada bahan hukum primer dan sekunder.
2. Wawancara terhadap para penegak hukum, direksi perseroan, pengamat dan pakar-pakar terkait.

Data-data tersebut kemudian dianalisa secara kualitatif sehingga pada akhirnya memberikan suatu hasil laporan deskriptif-analitis sampai pada kesimpulan dan rekomendasi.

F. SISTEMATIKA PENYAJIAN

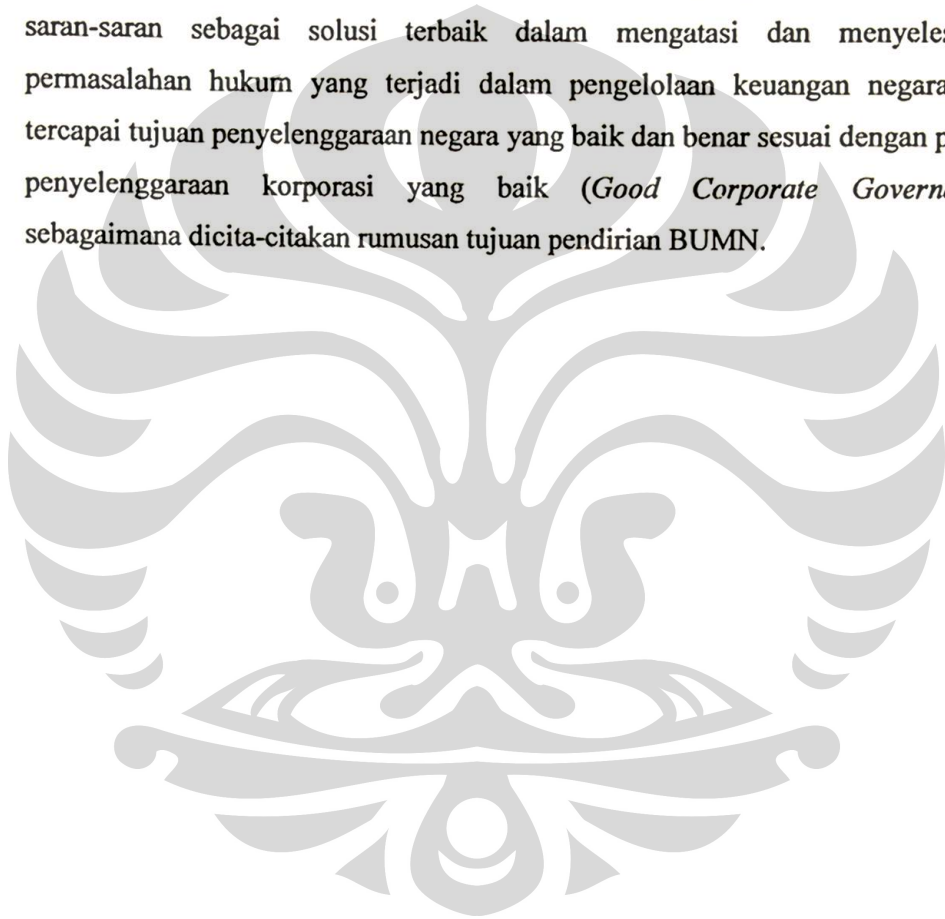
Sistematika penulisan tesis ini terdiri atas empat bab dengan sistem penyajian sebagaimana diuraikan di bawah ini:

Bab I berisi tentang “**Pendahuluan**” menguraikan latar belakang penelitian, pokok permasalahan, tujuan penelitian, kerangka teoritis dan konseptional, metode penelitian, dan sistematika penyajian.

Bab II berisi tentang “**Tinjauan Pustaka**” menguraikan tentang tinjauan teoritis kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN, pertanggungjawaban pengurus, dan prinsip-prinsip GCG, serta inharmonisasi Peraturan Perundang-undangan telah menimbulkan ketidak tegasan dan kepastian hukum dalam pertanggungjawaban BUMN atas pengelolaan keuangan negara.

Bab III berisi tentang “**Analisis Hukum**” menguraikan tentang telaah terhadap kasus kredit Bank Mandiri kepada PT. CGN dikaitkan dengan lingkup keuangan negara, faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan GCG pada Bank Mandiri, dan analisis atas kasus Bank Mandiri disebabkan karena adanya kerancuan dalam peraturan perundang-undangan tentang keuangan negara.

Sebagai “**Penutup**”, dalam Bab IV akan disampaikan kesimpulan-kesimpulan yang berhasil didapat dari pembahasan yang telah dilakukan dan saran-saran sebagai solusi terbaik dalam mengatasi dan menyelesaikan permasalahan hukum yang terjadi dalam pengelolaan keuangan negara agar tercapai tujuan penyelenggaraan negara yang baik dan benar sesuai dengan prinsip penyelenggaraan korporasi yang baik (*Good Corporate Governance*), sebagaimana dicita-citakan rumusan tujuan pendirian BUMN.



BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. TINJAUAN TEORITIS KEKAYAAN NEGARA YANG DIPISAHKAN DALAM BUMN

1. Pengertian Kekayaan Negara

Istilah kekayaan negara merupakan gabungan dari dua istilah yaitu **kekayaan** dan **negara** yang dapat diartikan sebagai **kekayaan milik negara atau kekayaan kepunyaan negara**. Istilah **kekayaan** dalam terminologi akuntansi disebut aset. Kata aset berasal dari bahasa Inggris “asset”, dan dalam bahasa Perancis “assets” yang berarti: *sufficient property to pay debts and legacies*². Menurut Joel G. Siegel dan Jae K. Shim aset diartikan sebagai **aktiva** yang berarti³:

“Sumber ekonomi yang diharapkan memberikan manfaat dalam usaha”

Lebih lanjut Joel G. Siegel dan Jae K. Shim menguraikan bahwa sebuah **aktiva** mempunyai tiga sifat yang sangat penting yaitu: (1) kemungkinan mendapat manfaat ekonomi dimasa datang; (2) pengawasan oleh kesatuan; (3) hasil dari kejadian transaksi sebelumnya.

Aktiva dapat ditunjukkan dalam bentuk uang atau sesuatu yang dapat dinilai dengan uang termasuk beban tertentu yang ditangguhkan (misalnya biaya bergerak yang ditangguhkan).

Berdasarkan uraian pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa kekayaan ataupun aset atau aktiva adalah segala sesuatu yang memiliki nilai ekonomis dan dapat dinilai dengan uang.

² Webster's ninth collegiate Dictionary, 1991, hal. 109.

³ Joel G. Siegel dan Jae K. Shim, Kamus istilah Akutansi, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 1996), hal. 31.

Selanjutnya adalah mengenai definisi **negara**, selama ini tidak ada suatu definisi yang disepakati tentang negara. Namun, sekedar dijadikan pegangan dapat dikemukakan beberapa pendapat menurut kepustakaan. Hendry C. Black mendefinisikan **negara** sebagai sekumpulan orang yang secara permanen menempati suatu wilayah yang tetap, diikat oleh ketentuan-ketentuan hukum melalui pemerintahnya, mengawasi masyarakat dan harta bendanya dalam wilayah perbatasannya, mampu menyatakan perang dan damai serta mampu mengadakan hubungan internasional dengan masyarakat internasional lainnya⁴.

Definisi negara tersebut mengandung unsur-unsur negara yang lazim dikenal dalam hukum internasional, yaitu (1) rakyat atau sejumlah orang, (2) wilayah tertentu (permanen), (3) pemerintah yang berdaulat, (4) pengakuan oleh masyarakat internasional atau negara-negara lain-lain (sebagai unsur komplementer).

Unsur-unsur negara yang terkandung dalam definisi negara tersebut, tidak jauh berbeda dengan unsur tradisional suatu negara yang tercantum dalam Pasal 1 Montevideo (Pan American) *Convention on Rights and Duties of States of 1933*, yang berbunyi sebagai berikut⁵:

The state as a person of international law should possess the following qualification:

- (a) A permanent population;*
- (b) A defined territory;*
- (c) A government; and*
- (d) A capacity to enter into relations with other States.*

Suatu kelompok masyarakat politik tertentu agar dapat dikategorikan sebagai suatu negara apabila memenuhi dan memiliki unsur-unsur esensial dari negara, yaitu:

⁴ Hendry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, St. Paul Minn.: West Publishing Comp., Edisi ke-5, Tahun 1979, hal. 1262.

⁵ Lihat Marnixon R.C. Wila, *Konsepsi Hukum Dalam Pengaturan Dan Pengelolaan Wilayah Perbatasan Antarnegara*, (Bandung: PT Alumni), Tahun 2006, hal. 93.

1. Harus ada rakyat;
2. Harus ada daerah atau wilayah;
3. Harus ada pemerintah; dan
4. Pemerintah itu harus berdaulat, dalam arti harus memiliki kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain.⁶

Rakyat di sini yaitu sekumpulan manusia yang hidup bersama yang terorganisasi dengan baik (*organised population*) sehingga menjadi suatu masyarakat yang dapat hidup berdampingan secara damai dengan kelompok masyarakat lainnya yang juga sebagai negara. Yang dimaksud dengan *daerah* adalah suatu wilayah yang tetap dan pada umumnya memiliki batas-batas yang jelas, tegas, dan dapat diukur, dimana rakyat dari negara tersebut menetap. Kemudian yang disebut dengan *pemerintah* adalah seseorang atau beberapa orang yang mewakili rakyat, dan memerintah menurut hukum negerinya. Selanjutnya, *kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain, oppenheim-lauterpacht* menggunakan kalimat *pemerintah itu harus berdaulat (sovereign)*, artinya adanya kekuasaan tertinggi yang merdeka dari pengaruh suatu kekuasaan lain. Kekuasaan tertinggi (berdaulat) dalam mengatur dan mengurus rakyat, daerah dan pemerintahannya, yang disebut kedaulatan ke dalam (intern) dan dalam berhubungan dengan negara lain, yang disebut kedaulatan keluar (ekstern).⁷

Abu Daud Busroh menulis bahwa unsur-unsur negara secara klasik yaitu (a) wilayah tertentu, (b) rakyat, dan (c) pemerintahan yang berdaulat. Yang dimaksud dengan wilayah tertentu ialah batas wilayah dimana kekuasaan negara itu berlaku. Wilayah meliputi: udara, darat, dan laut, sementara rakyat adalah sekumpulan orang yang hidup di suatu tempat. Kemudian pemerintah yang berdaulat diartikan berdaulat kedalam

⁶ Lihat oppenheim-lauterpacht, *internasional law: a treatise, vol.1: peace*, edisi ke-8, longmans, tahun 1967, hal. 118. Lihat juga s. Tasrif, *Hukum Internasional Tentang Pengakuan Dalam Teori Dan Praktik*, Abardin, Bandung, tahun 1987, hal. 9.

⁷ Lihat Huala Adolf, *aspek-aspek negara dalam hukum internasional*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, Cetakan kedua, tahun 1996, hal. 3-7.

dan keluar, tetapi secara kedalam dibatasi oleh hukum positif (artinya tidak boleh sewenang-wenang) dan berdaulat keluar dibatasi oleh hukum internasional.⁸

J.H.A Logemann mengemukakan unsur-unsur negara dari pandangan yuridis dari: *pertama, gebiedsleer* (wilayah hukum) yang meliputi darat, laut, udara serta orang dan batas wewenangnya. *Kedua, persoonleer* (subyek hukum). Unsur subyek hukum dari negara adalah pemerintah yang berdaulat. *Ketiga, de leer van de rechtbetrekking* (hubungan hukum). Maksudnya adalah hubungan hukum antara penguasa dan dikuasai termasuk hubungan hukum keluar dengan negara lainnya secara internasional.

Dalam melaksanakan kepentingannya negara diwakili oleh pemerintah. Negara adalah badan hukum publik yang tidak mungkin melaksanakan kewenangannya tanpa melalui organnya yang diwakili oleh pemerintah sebagai otoritas publik.⁹

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka pengertian kekayaan negara dapat dirumuskan sebagai suatu aset atau aktiva yang dimiliki negara yang dapat ditunjukkan dalam bentuk uang atau yang dapat dinilai dengan uang yang pengelolaannya diwakili oleh pemerintah sebagai otoritas publik.

2. **Ketidaktegasan Pengertian Keuangan Negara**

Pengertian keuangan negara ini juga sangat erat kaitannya dengan salah satu unsur dari Pasal-Pasal Undang-undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dimana salah satu unsur dalam Pasalnya adalah menyangkut masalah keuangan negara. Pasal 2 berbunyi sebagai berikut:

Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi

⁸ Lihat Abu Daud Busroh, Ilmu Negara, Bumi Aksara, Jakarta, Tahun 2001, hal. 75-81.

⁹ Arifin Soeria Atmadja, *Op Cit.*, hal. 106.

yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dipidana penjara paling singkat 4 tahun dan paling lama 20 tahun dan denda paling sedikit dua puluh juta rupiah dan paling banyak 1 milyar rupiah

Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagaimana telah dilakukan 4 (empat) kali amandemen tidak menyebutkan secara jelas apa yang dimaksud dengan keuangan negara. Pasal 23 UUD 1945 sebelum amandemen mengatur keuangan negara dalam Bab VIII yang berjudul Hal Keuangan, menyebutkan:

1. Anggaran Pendapatan dan belanja ditetapkan tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.
2. Segala Pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang.
3. Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.
4. Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan undang-undang.
5. Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu BPK, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada DPR.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) diadakan untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara. Pada kalimat akhir ayat tersebut disebutkan bahwa hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Apabila demikian, maka kalimat itu haruslah diartikan bahwa hasil pemeriksaan BPK dapat (atau lebih baik; agar) dijadikan bahan oleh DPR dalam menilai kebijaksanaan Presiden (pemerintah) dalam penyelenggaraan keuangan negara dan mengawasi tindakan-tindakan presiden (pemerintah) mengenai hal tersebut.

Apabila kita mengikuti fungsi kerja BPK di atas, maka kita perlu kejelasan tentang apa yang dimaksud dengan keuangan negara. Dalam Pasal 23 UUD 1945 sebelum amandemen tentang “**hal keuangan**” dijumpai berbagai hal yang berhubungan dengan ruang lingkup rumusan keuangan negara seperti:

- Ayat(1)menyebutkan tentang "*anggaran pendapatan dan belanja* dan "*anggaran*" yaitu tentang *staatsbegrooting*.
- Ayat (2) menyebut "*pajak*"
- Ayat (3) menyebut "*macam*" dan "*harga*" mata uang.
- Ayat (4) "*keuangan negara*" dan
- Ayat (5) juga berbicara tentang "*keuangan negara*"

Setelah dilakukan 4 (empat) kali amandemen pengaturan keuangan negara dalam Bab VIII dibagi 2(dua) yaitu Bab VIII tentang Hal Keuangan dan Bab VIII tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Ketentuan tentang APBN diatur dalam Pasal 23; Pajak diatur dalam Pasal 23 A; Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang dalam Pasal 23 B; Hal-hal mengenai keuangan negara diatur dalam Pasal 23 C, dan tentang Bank Sentral dalam Pasal 23 D. Ketentuan Bab VIII A tentang Badan Pemeriksa Keuangan terdiri dari Pasal 23 E, Pasal 23 F, dan Pasal 23 G.

Oleh sebab itu perlu dikaji, apakah yang dimaksud dalam ayat (5) mengenai diadakannya BPK untuk memeriksa tanggung jawab tentang "keuangan negara" hanyalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) semata-mata atau lebih luas lagi? Untuk dapat menetapkan apakah kata-kata keuangan negara sebagaimana tercantum dalam ayat (5) Pasal 23 UUD 1945 diartikan APBN semata atautkah APBN "plus" lainnya, marilah kita melihat pendapat BPK seperti terurai di bawah ini.

3. Pengertian keuangan negara menurut penjelasan Pasal 23 UUD 1945

Berdasarkan penjelasan Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 yang menyebutkan tentang tanggung jawab pemerintah dalam keuangan negara yang meliputi cara mempergunakan uang belanja negara yang sudah disetujui DPR agar sejalan dengan Undang-undang APBN. Karena dalam ayat (5) yang menyebut tentang "keuangan negara" itu oleh penjelasannya ditegaskan bahwa bidang konkritnya adalah penggunaan APBN, maka dalam pengertian keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) dan demikian juga dalam ayat (5) haruslah juga termasuk APBN. Jadi dari penjelasan ayat (5) itu dapat ditarik kesimpulan lebih lanjut, bahwa yang

dimaksud dengan keuangan negara antara lain adalah APBN. Dengan perkataan lain: pengertian keuangan negara meliputi APBN “plus” lainnya.

Kita tidak mungkin menempatkan APBN di luar pengertian keuangan negara, karena apabila kita menempatkan APBN di luar pengertian keuangan negara berarti kita tidak memasukkan APBN ke dalam kategori yang harus diperiksa oleh BPK yang hasil pemeriksaannya harus diberitahukan oleh BPK kepada DPR sebagaimana ditetapkan dalam ayat (5).

4. Korporasi Sebagai Badan Hukum

Dalam doktrin, badan hukum atau *rechtspersoon* (*corpus habere*) mempunyai hak dan kewajiban yang sama dengan subyek hukum lainnya seperti manusia (*natuurlijke person*). Oleh karena itu, sangat tipis di depan hukum untuk membedakan hak dan kewajiban kedua subjek hukum tersebut. Meskipun badan hukum tidak dalam pengertian *jus gentium*, tetapi sebagaimana halnya subjek hukum manusia yang memerlukan persyaratan tertentu untuk dapat dikatakan memiliki kemampuan hukum (*rechtsbevoegdheid*, Pasal 29 KUHPerdara), badan hukum memerlukan syarat yuridis formal dan empat syarat materiil, yaitu:¹⁰

1. mempunyai kekayaan terpisah;
2. mempunyai tujuan tertentu;
3. mempunyai kepentingan tertentu;
4. mempunyai organisasi teratur.

BUMN, khususnya Persero pada dasarnya adalah sebuah korporasi, sebuah badan usaha berbadan hukum yang bertujuan untuk mencari keuntungan. Dengan memahami makna dan konsekuensi badan hukum, akan didapat pemahaman yang utuh tentang persero.¹¹

¹⁰ *Ibid.*, hal.132.

¹¹ Ridwan Khairandy, *Konsepsi Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Dalam Perusahaan Perseroan*, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 26 No.1 Tahun 2007.

Pada dasarnya badan hukum adalah subyek yang memiliki hak-hak untuk melakukan suatu perbuatan hukum seperti manusia, memiliki kekayaan sendiri, serta dapat digugat dan menggugat di depan pengadilan.¹² Korporasi sebagai badan hukum Perseroan Terbatas memiliki beberapa ciri substantif yang melekat pada dirinya, yakni:¹³

a) Terbatasnya Tangung jawab

Pada dasarnya, para pendiri atau pemegang saham atau anggota suatu korporasi tidak bertanggungjawab secara pribadi terhadap kerugian atau utang korporasi. Jika badan usaha itu adalah PT, maka tanggung jawab pemegang saham hanya sebatas jumlah maksimum nominal saham yang dikuasainya, selebihnya ia tidak bertanggungjawab secara pribadi.

b) Perpetual Succession

Sebagai sebuah korporasi yang berbadan hukum seperti Perseroan Terbatas, yang eksis atas haknya sendiri, perubahan keanggotaan tidak memiliki akibat atas status atau eksistensinya, bahkan pemegang saham dapat mengalihkan saham yang ia miliki kepada pihak ketiga. Pengalihan saham tidak menimbulkan masalah terhadap kelangsungan perseroan yang bersangkutan. Jika PT yang bersangkutan adalah PT terbuka dan sahamnya terdaftar di suatu bursa efek (*listed*), terdapat kebebasan mengalihkan saham tersebut.

c) Memiliki kekayaan sendiri

Semua kekayaan yang dimiliki oleh badan hukum itu tidak dimiliki oleh pemilik, anggota, atau pemegang saham. Hal ini adalah kelebihan utama dari badan hukum. Dengan demikian, kepemilikan kekayaan tidak ada pada anggota atau pemegang saham.

d) Memiliki kewenangan Konraktual serta dapat menuntut dan dituntut atas nama dirinya sendiri

¹² Chidir Ali, *Badan Hukum, Alumni*, Bandung, 1997. hal. 19.

¹³ Lihat Ridwan Khairandy, *Op Cit*, hal. 33.

Badan hukum sebagai subjek hukum diperlakukan seperti manusia yang memiliki kewenangan kontraktual. Badan itu dapat mengadakan hubungan kontraktual atas nama dirinya sendiri. Sebagai subjek hukum, badan hukum dapat dituntut di hadapan pengadilan.

5. Pengertian dan Tujuan Badan Usaha Milik Negara

Menurut Pasal 1 UU 19 Tahun 2003, BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Dari definisi di atas dapat ditarik beberapa unsur yang menjadi ciri suatu perusahaan dapat dikategorikan sebagai BUMN:

1. Badan usaha atau perusahaan¹⁴;
2. Modal badan usaha tersebut seluruhnya atau sebagian besar dimiliki oleh negara. Jika modal tersebut tidak seluruhnya dikuasai negara, maka agar tetap dikategorikan sebagai BUMN, negara minimum menguasai 51% modal tersebut.
3. Di dalam usaha tersebut, negara melakukan penyertaan secara langsung;
Mengingat ada penyertaan langsung, negara terlibat dalam menanggung resiko untung dan ruginya perusahaan. Menurut penjelasan Pasal 4 ayat (3) UU No. 19 tahun 2003, pemisahan kekayaan negara untuk dijadikan penyertaan modal negara ke dalam BUMN hanya dapat dilakukan dengan cara penyertaan langsung negara ke BUMN, sehingga setiap penyertaan tersebut harus ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (PP).
4. Modal penyertaan tersebut berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

¹⁴ Oleh karena BUMN merupakan sebuah badan usaha perusahaan, maka sesuai dengan makna perusahaan atau badan, ia harus bertujuan untuk mendapatkan keuntungan atau profit, bukan untuk tujuan sosial.

Kekayaan yang dipisahkan di sini adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk dijadikan modal BUMN. Setelah itu selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.¹⁵

Suatu badan usaha dapat dikategorikan sebagai BUMN harus merupakan perusahaan yang modalnya berasal dari penyertaan langsung dari negara. Jika ada sebuah PT yang didirikan oleh BUMN, ia tidak dapat dikatakan sebagai BUMN, karena penyertaan modalnya bukan berasal dari negara, tetapi dari BUMN. Misalnya PT Pupuk Kalimantan Timur (PT PKT) tidak dapat disebut sebagai BUMN, karena dari anggaran dasar PT tersebut, terlihat bahwa modal perseroan berasal dari penyertaan PT Pupuk Sriwijaya (perscro) dan koperasi karyawan.

UU No. 19 tahun 2003 secara tegas menyebut bahwa modal BUMN adalah penyertaan langsung dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dengan pemisahan ini, begitu negara melakukan penyertaan di perusahaan tersebut, penyertaan tersebut demi hukum menjadi kekayaan badan usaha. Pemisahan kekayaan ini merupakan konsekuensi hukum bagi sebuah badan hukum. Dengan demikian, secara yuridis modal tadi sudah menjadi kekayaan perusahaan, bukan kekayaan negara lagi.

Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN menurut Pasal 4 *jo* penjelasan Pasal 4 ayat (2) huruf b UU No. 19 tahun 2003, bersumber dari:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
Termasuk dalam APBN yang meliputi proyek-proyek APBN yang dikelola oleh BUMN dan/atau piutang negara pada BUMN yang dijadikan sebagai penyertaan modal.
- b. Kapitalisasi cadangan;

¹⁵ Perhatikan Penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003.

Kapitalisasi cadangan ini adalah penambahan modal disetor yang berasal dari cadangan.

c. Sumber lainnya

Termasuk dalam katagori sumber lainnya ini antara lain keuntungan revaluasi aset.

Pasal 2 ayat (1) UU No. 19 tahun 2003 menentukan bahwa maksud dan tujuan didirikannya BUMN adalah:

1. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya. Di sini BUMN diharapkan dapat meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat sekaligus memberikan kontribusi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan membantu penerimaan keuangan negara;
2. Mengejar keuntungan yaitu sesuai dengan penjelasan Pasal 1 ayat (1) huruf a yang menyatakan meskipun maksud dan tujuan persero adalah untuk mengejar keuntungan, namun dalam hal-hal tertentu untuk melakukan pelayanan umum, Persero dapat diberikan tugas khusus dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat. Dengan demikian, penugasan pemerintah harus disertai dengan pembiayaannya (kompensasi) berdasarkan perhitungan bisnis atau komersial, sedangkan untuk Perum yang tujuannya menyediakan barang dan jasa untuk kepentingan umum, dalam pelaksanaannya harus memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang baik.
3. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak. Dengan maksud dan tujuan seperti ini, setiap usaha BUMN, baik barang maupun jasa, dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.
4. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi; dan turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada usaha golongan ekonomi lemah,

koperasi, dan masyarakat. Menurut penjelasan Pasal 1 ayat (1) huruf d, kegiatan perintisan merupakan suatu kegiatan usaha untuk menyediakan barang dan/atau jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat, namun kegiatan tersebut belum dapat dilakukan oleh swasta dan koperasi karena secara komersial tidak menguntungkan. Oleh karena itu, tugas tersebut dapat dilakukan melalui penugasan kepada BUMN. Dalam hal adanya kebutuhan masyarakat luas yang mendesak, pemerintah dapat pula menugasi suatu BUMN yang mempunyai fungsi pelayanan kemanfaatan umum untuk melaksanakan program kemitraan dengan pengusaha golongan ekonomi lemah.

6. Pengertian Perusahaan Perseroan (PERSERO)

Perusahaan Perseroan disingkat PERSERO adalah perusahaan dalam bentuk Perseroan Terbatas (PT) seperti diatur menurut ketentuan-ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Dagang atau KUHD (*Staatsblad* 1847:23 sebagaimana yang telah beberapa kali diubah dan ditambah) baik yang saham-sahamnya untuk sebagian maupun seluruhnya dimiliki oleh negara.

Pada saat berlakunya UU No. 19 Tahun 2003 peraturan yang mengatur perseroan terbatas yang berlaku adalah Undang-undang No. 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (PT), maka dengan sendirinya bentuk PT yang dimaksudkan oleh Pasal 1 UU No. 19 tahun 2003 adalah UU No. 1 tahun 1995 atau UUPB yang menggantikan berlakunya ketentuan-ketentuan mengenai PT yang diatur dalam KUHD. Namun pada saat ini UU No. 1 Tahun 1995 telah diganti dengan UU No. 40 Tahun 2007, maka perseroan terbatas yang dimaksud oleh ketentuan Pasal 1 UU No. 19 Tahun 2003 adalah ketentuan UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

Langkah menentukan Perseroan Terbatas sebagai salah satu bentuk BUMN di atas, sebenarnya merupakan realisasi dari Instruksi Presiden RI tentang pengarahannya dan penyederhanaan Perusahaan Negara ke dalam tiga bentuk usaha Negara. Instruksi tersebut ditujukan kepada semua menteri dan Pimpinan Lembaga Pemerintahan lainnya yang membawahi

Perusahaan-Perusahaan Negara dalam segala bentuknya, serta semua pimpinan usaha negara yang berdiri sendiri dan tidak dibawah oleh departemen atau lembaga pemerintah non departemen. Inti dari instruksi presiden tersebut adalah bahwa penertiban/ penyempurnaan/ penyederhanaan dari setiap usaha-usaha negara diarahkan pada 3 (tiga) bentuk pokok usaha negara, yaitu:

- a). Usaha-usaha Negara dalam bentuk perusahaan (Negara) Jawatan (*Department Agency*).
- b). Usaha-usaha Negara dalam bentuk perusahaan (Negara) Umum (*Public Corporation*).
- c). Usaha-usaha Negara dalam bentuk perusahaan (Negara) Perseroan (*Public/State Company*).

Penataan sistem pengelolaan dan pengawasan BUMN yang telah dilakukan Pemerintah yaitu pada tahun 1960 telah dikeluarkan UU No. 19 Tahun 1960 dengan tujuan mengusahakan adanya keseragaman dalam cara mengurus dan menguasai serta bentuk hukum dari BUMN. Pada tahun 1969, ditetapkan UU No. 9 Tahun 1969 dalam rangka menyederhanakan bentuk-bentuk BUMN menjadi 3 yaitu: PERJAN yang sepenuhnya tunduk pada ketentuan *Indonesische Bedrijvenwet* (Stbl. 1927: 419), Perusahaan Umum (PERUM) yang sepenuhnya tunduk pada ketentuan UU No. 19 Tahun 1960 dan Perusahaan Persero (PERSERO) yang sepenuhnya tunduk pada ketentuan KUHD, khususnya Pasal-Pasal yang mengatur Perseroan Terbatas yang telah diganti dengan UU No. 1 Tahun 1995 dan yang saat ini telah diganti lagi dengan UU No. 40 Tahun 2007. Sejalan dengan amanat UU No. 9 Tahun 1969, pemerintah membuat pedoman pembinaan BUMN yang mengatur secara rinci hal-hal yang berkaitan dengan mekanisme pembinaan, pengelolaan dan pengawasan yang tertuang dalam PP No. 3 Tahun 1983, kemudian diperbaharui dengan PP No. 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (PERSERO), PP No. 13 Tahun 1998 tentang PERUM, dan PP No. 6 Tahun 2000 Tentang PERJAN. Berbagai peraturan pemerintah tersebut memberikan arahan yang lebih pasti mengenai sistem yang dipakai dalam upaya peningkatan kinerja BUMN,

yaitu berupa pemberlakuan mekanisme korporasi secara jelas dan tegas dalam pengelolaan BUMN.

Dengan memperhatikan amanat Tap MPR No. IV/MPR/1999 maka dikeluarkan UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN dalam rangka memenuhi visi pengembangan BUMN di masa datang dan meletakkan dasar-dasar atau prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Menurut Pasal 1 angka 1 UU No. 19 tahun 2003, Perusahaan Perseroan (Persero) adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki Republik Indonesia yang tujuannya mengejar keuntungan.

Berdasarkan definisi di atas, dapat ditarik unsur-unsur yang melekat di dalam persero, yakni:¹⁶

1) Persero adalah badan usaha

Sebagai konsekuensi dari status badan usaha, Persero harus bertujuan untuk mencari keuntungan. Suatu badan usaha harus mampu mengelola pendanaan dan pembiayaan sendiri, tidak seperti PERJAN atau PERUM yang pengelolaan kekayaan dan keuangannya masih tergantung pada pemerintah, sedangkan bagi PERSERO walaupun pemerintah sebagai satu-satunya pemegang saham atau pemegang saham mayoritas, pengelolaannya dilakukan sendiri berdasarkan prinsip-prinsip korporasi.

2) Persero adalah Perseroan Terbatas

Mengingat persero adalah PT, pendiriannya dan pengelolaan persero juga harus tunduk pada UU No. 1 tahun 1995, dengan beberapa pengecualian. Pasal 3 dan penjelasan Pasal 3 UU No. 19 tahun 2003 menyebutkan bahwa BUMN, dalam hal ini persero, tunduk pada UU No. 1 tahun 1995 sebagaimana telah diganti dengan Undang-undang No. 40 Tahun 2007 dan peraturan pelaksanaannya. Salah satu

¹⁶ Ridwan Khairandy, *Op. Cit.*, hal. 34.

pengecualian ketentuan UU No. 40 tahun 2007 terhadap persero adalah penyimpangan terhadap ketentuan jumlah pemegang saham. UU No. 40 tahun 2007 mensyaratkan batas minimal pemegang saham adalah dua orang. Ketentuan ini dikecualikan bagi persero, karena di dalam persero ada dimungkinkan negara memegang dan menguasai 100% saham.¹⁷

3) Modalnya terbagi dalam saham.

Negara menguasai 100% atau paling sedikit 51% saham perusahaan yang bersangkutan. Dalam kasus privatisasi PT Indosat (Persero) Tbk, negara melepaskan mayoritas kepemilikan saham Persero tersebut, dengan demikian maka PT Indosat menjadi perusahaan swasta atau PT biasa, sehingga perusahaan tersebut menjadi PT Indosat Tbk.

4) Tujuan didirikannya persero adalah untuk mengejar keuntungan.

Persero dapat berbentuk persero (tertutup) dan persero terbuka. Persero terbuka menurut Pasal 1 angka 3 UU No. 19 tahun 2003 adalah persero yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau persero yang melakukan penawaran umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jadi, persero dapat terjadi dari kemungkinan: Pertama, persero tersebut memiliki modal dan jumlah pemegang saham tertentu yang disyaratkan peraturan perundang-undangan. Menurut Pasal 1 angka 22 UU No. 8 tahun 1995 tentang Pasar Modal, suatu perusahaan dapat disebut perusahaan publik (terbuka) bilamana pemegang sahamnya paling sedikit berjumlah 300 (tiga ratus) pemegang saham dan perusahaan tersebut memiliki modal yang disetor sekurang-kurangnya Rp 3.000.000.000.00 (tiga milyar rupiah) atau suatu jumlah pemegang saham dan modal disetor yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Kedua, persero telah melakukan penawaran umum dipasar modal (*go public*). Di Indonesia, persero yang masuk kategori ini di antaranya PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk, PT

¹⁷ Perhatikan Pasal 7 ayat (5) UU No. 1 Tahun 1995.

Telekomunikasi Indonesia (Persero) Tbk, dan PT Bank Mandiri (persero) Tbk. Persero (tertutup) adalah persero yang tidak termasuk dalam kategori persero terbuka. Persero yang demikian ini antara lain PT Pertamina(persero).

7. Pemisahan kekayaan negara dalam persero

Dari uraian di atas secara jelas terlihat persero adalah PT. Walaupun ada unsur negara di dalam perusahaan tersebut, tetapi oleh karena ia adalah PT, maka ia harus tunduk kepada UU No. 40 Tahun 2007 yang menjadi dasar substansi pengaturan eksistensi PT.

PT oleh hukum dipandang memiliki kedudukan mandiri terlepas dari orang atau badan hukum lain dari orang yang mendirikaninya. Di satu pihak PT merupakan wadah yang menghimpun orang-orang yang mengadakan kerja sama dalam PT, tetapi dilain pihak segala perbuatan yang dilakukan dalam rangka kerja sama dalam PT itu oleh hukum dipandang semata-mata sebagai perbuatan badan itu sendiri. Oleh karena itu, segala keuntungan yang diperoleh dipandang sebagai hak dan harta kekayaan badan itu sendiri. Demikian pula sebaliknya, jika terjadi suatu utang atau kerugian dianggap menjadi beban PT sendiri yang dibayarkan dari harta kekayaan PT.¹⁸

Penyetoran modal pada saat pendirian maupun pada saat penambahan modal PT dalam bentuk saham merupakan suatu penyertaan. Suatu penyertaan adalah keikutsertaan seseorang mengambil bagian dalam suatu badan hukum. Penyertaan itu diwujudkan melalui lembaga saham.¹⁹

Wujud penyertaan itu adalah penyetoran sejumlah nilai nominal saham yang telah ditentukan dalam anggaran dasar penyetoran atas saham itu sendiri menurut Pasal 27 ayat (1) UU No. 1 tahun 1995 dapat berwujud uang atau bentuk lainnya.

¹⁸ Rudy Prasetya, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas Disertasi Dengan Ulasan Menurut Undang-undang No. 1 Tahun 1995*, Alumni, Bandung 1995, hal. 9.

¹⁹ *Ibid*, hal. 14.

Secara yuridis, modal yang disertakan kedalam perseroan bukan lagi menjadi kekayaan orang yang menyertakan modal, tetapi menjadi kekayaan perseroan itu sendiri. Di sini terjadi pemisahan kekayaan antara kekayaan pemegang saham dan perseroan. Dengan karakteristik yang demikian, tanggung jawab pemegang saham atas kerugian atau utang perseroan juga terbatas. Utang atau kerugian tersebut semata-mata dibayar secukupnya dari harta kekayaan yang tersedia dalam perseroan.

Dengan konsep yang demikian itu, ketika negara menyertakan modalnya dalam bentuk saham ke dalam persero dari kekayaan negara yang dipisahkan, demi hukum kekayaan itu menjadi kekayaan persero. Tidak lagi menjadi kekayaan negara. Konsekuensinya, segala kekayaan yang didapat baik melalui penyertan negara maupun yang diperoleh dari kegiatan bisnis persero, demi hukum menjadi kekayaan persero itu sendiri. Persoalan kemudian muncul jika konsep tersebut dikaitkan dengan pengertian keuangan negara dan pula dengan praktik tuduhan dan sanksi pidana korupsi yang dikenakan terhadap tindakan direksi persero dalam menjalankan transaksi bisnis yang didalilkan dapat merugikan keuangan negara.

Menurut Erman Rajagukguk²⁰. Sebenarnya tidak ada yang salah dengan perumusan mengenai keuangan negara dalam penjelasan UU No. 31 tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan:

“keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak yang timbul karena:

- a. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik ditingkat pusat maupun di daerah;
- b. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, yayasan, badan

²⁰ Erman Rajagukguk, Nyanyi Sunyi Kemerdekaan Menuju Indonesia Negara Hukum Demokratis, FHUI, Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi, Depok, 2006, hal. 386.

hukum dan perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasar perjanjian dengan negara”.

Kekayaan negara yang dipisahkan dalam persero secara fisik berbentuk saham yang dipegang oleh negara, bukan harta kekayaan milik persero itu.

8. Tindak Pidana Korupsi dapat terjadi hanya jika terjadi kejahatan terhadap saham dalam persero

Menurut Pasal 8 UU No. 20 tahun 2001 tentang Perubahan UU No. 31 tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi menyatakan seseorang baru dikenakan tindak pidana korupsi bila seseorang dengan sengaja menggelapkan surat berharga dengan jalan menjual saham tersebut secara melawan hukum yang disimpannya karena jabatannya atau membiarkan saham tersebut diambil atau digelapkan oleh orang lain atau membantu melakukan perbuatan tersebut.

Erman Rajagukguk²¹ menambahkan bahwa dalam kenyataannya sekarang ini tuduhan korupsi juga dikenakan terhadap tindakan Direksi BUMN dalam transaksi-transaksi yang didalilkan dapat merugikan keuangan negara. Dapat dikatakan telah terjadi kesalahan pengertian dan penerapan apa yang dimaksud dengan keuangan negara.

Begitu juga tidak ada yang salah dengan pengertian keuangan negara dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan 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.

Konsisten dengan konsep pemisahan kekayaan di atas, Erman Rajagukguk juga berpendapat bahwa kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN dalam lahirnya berbentuk saham yang dimiliki negara, bukan harta kekayaan BUMN tersebut.²²

²¹ *Ibid*

²² *Ibid*, hal. 387.

Kerancuan kata Erman Rajagukguk²³ mulai terjadi dalam Penjelasan UU No. 17 Tahun 2003 berkaitan dengan pengertian dan ruang lingkup keuangan negara yang menyatakan:

“pengertian yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi objek, subyek, proses, dan tujuan. Dari sisi obyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subyek yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka pemerintahan negara.

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”.

Erman Rajagukguk²⁴ menambahkan lagi, kesalahan terjadi lagi dalam PP No. 14 tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang

²³ *Ibid*

Negara/Daerah. Pasal 19 menyatakan bahwa penghapusan secara bersyarat dan penghapusan secara mutlak piutang perusahaan negara/daerah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya Pasal 20 menyatakan bahwa tata cara dan penghapusan secara mutlak atas piutang perusahaan negara/daerah yang pengurusan piutang diserahkan kepada PUPN diatur lebih lanjut dengan peraturan Menteri Keuangan. Dengan demikian, peraturan ini tidak memisahkan kekayaan BUMN persero dan kekayaan negara sebagai pemegang saham.

9. Pertanggungjawaban Pengurus Perseroan

Pertanggungjawaban berasal dari kata tanggung jawab, yang berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau ada sesuatu hal, boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya).²⁵ Dalam kamus hukum ada dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban yakni *liability* dan *responsibility*. *Liability* merupakan istilah hukum yang luas (*a broad legal term*), di dalamnya antara lain mengandung makna bahwa, “*it has been referred to as of the most comprehensive significance, including almost every character of hazard or responsibility, absolute, contingent, or likely. It has been defined to mean: all character of debts and obligations*” (*liability* menunjuk kepada makna yang paling komprehensif, meliputi hampir setiap karakter resiko atau tanggung jawab, yang pasti, yang bergantung, atau yang mungkin. *Liability* didefinisikan untuk menunjuk: semua karakter hak dan kewajiban). Di samping itu, *liability* juga merupakan; “*condition of being actually or potentially subject to an obligation; condition of being responsible for a possible or actual loss, penalty, evil, expense, or burden; condition which creates a duty to perform an act immediately or in the future*”²⁶, (kondisi tunduk

²⁴ *Ibid*, hal. 388.

²⁵ WJS. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, 1976, hal. 1014

²⁶ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, Fifth Edition, ST. Paul Minn. West Publishing Co., USA, 1979, hal. 823.

kepada kewajiban secara aktual dan potensial; kondisi bertanggungjawab terhadap hal-hal yang aktual atau mungkin seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya, atau beban; kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang dengan segera atau pada masa yang akan datang). Sementara *responsibility* berarti, “*the state of being answerable for an obligation, and includes judgment, skill, ability and capacity*: (hal dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kecakapan). *Responsibility* juga berarti, “*the obligation to answer for an act done, and to repair or therewise make restitution for any injury it may have caused*” (kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan, dan memperbaiki atau sebaliknya-memberi ganti rugi atas kerusakan apapun yang telah ditimbulkannya). Dari *responsibility* ini muncul istilah *responsible government*; “*this term generally designates that species of governmental system in which the responsibility for public measures or acts of state rests upon the ministry or executive council, who are under an obligation to resign when disapprobation of their course is expressed by a vote of want of confidence, in the legislative assembly, or by the defeat of an important measure advocated by them*”,²⁷ yang menunjukkan bahwa, (istilah ini pada umumnya menunjukan bahwa jenis-jenis pemerintahan dalam hal mana pertanggungjawaban terhadap ketentuan atau undang-undang publik dibebankan pada departemen atau dewan eksekutif, yang harus mengundurkan diri apabila penolakan terhadap kinerja mereka dinyatakan melalui mosi tidak percaya, di dalam majelis legislatif, atau melalui pembatalan terhadap suatu undang-undang penting yang dipatuhi mereka).

Sekadar perbandingan, dalam istilah hukum belanda juga dikenal ada dua istilah yaitu *aansprakelijk* dan *verantwoordelijk*. *Aansprakelijk* berarti “*verbonden, verantwoordelijk, in rechte gehouden voor enige schuld of voor de gevolgen van enig feit of enige handeling* (terikat, bertanggung jawab, bertanggungjawab menurut hukum atas kesalahan atau akibat suatu

²⁷ *Ibid.*, hal. 1180.

perbuatan),²⁸ sedangkan *verantwoordelijk* berarti “*verplicht tot het afleggen van verantwoording en tot het dragen van eventuele toerekenbare schade (desgevorderd), in rechte of in bestuursverband*”²⁹ (kewajiban untuk memikul tanggung jawab dan kewajiban untuk menanggung kerugian yang muncul {jika diperlukan}, baik dalam hukum maupun dalam hubungan pemerintahan).

Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik. Dalam istilah hukum Belanda, tampak bahwa penggunaan istilah *verantwoordeilijk* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum (*in rechte*) dan pertanggungjawaban politik atau pemerintahan (*in bestuursverband*).

Dalam ensiklopedi administrasi, *responsibility* adalah keharusan seseorang untuk melaksanakan secara selayaknya apa yang telah diwajibkan kepadanya. Disebutkan juga bahwa pertanggungjawaban mengandung makna meskipun seseorang mempunyai kebebasan dalam melaksanakan sesuatu tugas yang dibebankan kepadanya, namun ia tidak dapat membebaskan diri dari hasil atau akibat kebebasan perbuatannya, dan ia dapat dituntut untuk melaksanakan secara layak apa yang diwajibkan kepadanya.³⁰

Pasal 5 ayat (1) dan (20) UU No. 19 tahun 2003 menyatakan bahwa pengurusan BUMN dilakukan oleh direksi. Direksi bertanggungjawab secara penuh atas pengurusan BUMN serta mewakili BUMN baik di dalam maupun di luar pengadilan. Mengingat persero adalah PT, pembahasan kewajiban dan tanggung jawab Direksi Persero harus didasarkan undang-undang perseroan terbatas.

²⁸ S.J. Fockema Andreae, S.J., *Rechtsgeleerd Handwoordenboek, Groningent*. hal. 4.

²⁹ *Ibid.*, hal. 308.

³⁰ Arifin P. Soeria Atmadja, *mekanisme Pertanggung Jawaban Keuangan Negara*, Gramedia, Jakarta, 1986, hal. 44-45.

PT sebagai badan hukum dalam melakukan perbuatan hukum mesti melalui pengurusnya, dalam hal ini direksi. Tanpa adanya pengurus, badan hukum ini tidak akan dapat berfungsi. Ketergantungan antara badan hukum dan pengurus menjadi sebab mengapa antara badan hukum dan direksi lahir hubungan fidusia (*fiduciary duties*) dimana pengurus selaku pihak yang dipercaya bertindak dan menggunakan wewenangnya hanya untuk kepentingan perseroan semata.³¹ *Fiduciary duties* di dalam PT pada hakikatnya berkaitan dengan kedudukan, wewenang, dan tanggung jawab direksi.³²

Fidusia (*fiduciary*) yang dalam bahasa latin dikenal sebagai *fiduciarus* bermakna kepercayaan. Secara teknis istilah dimaknai sebagai memegang sesuatu dalam kepercayaan atau seseorang yang memegang sesuatu dalam kepercayaan untuk kepentingan orang. Seseorang memiliki tugas fiduciary (*fiduciary duty*) manakala ia memiliki kapasitas *fiduciary* (*fiduciary capacity*). Seseorang dikatakan memiliki *capacity fiduciary* jika bisnis yang ditransaksikannya, harta benda atau kekayaan yang dikuasainya bukan untuk kepentingan dirinya sendiri, tetapi untuk kepentingan lain. Orang yang memberinya kewenangan tersebut, memiliki kepercayaan yang besar kepadanya. Pemegang amanah pun wajib memiliki iktikad baik dalam menjalankan tugasnya.³³

Prinsip umum dalam hukum perseroan menyatakan bahwa *fiduciary duty* ini bagi direksi berlaku dalam kedudukannya baik untuk menjalankan fungsi manajemen maupun fungsi representasi.³⁴

Selanjutnya, manakala dipakai tingkat tanggung jawab sebagai kriteria, maka tugas direksi perseroan dapat dibeda-bedakan sebagai berikut:³⁵

³¹ Bambang Kesowo, "Fiduciary Dutes Direksi Perseroan Terbatas Menurut Undang-undang No. 1 Tahun 1995", artikel di Newsletter, edisi No. 23/VI/ Desember 1995, hal. 1.

³² *Ibid.*

³³ Lihat Munir Fuady, *Doktrin-doktrin Modern Dalam Corporate Law. Eksistensinya dalam Hukum Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hal. 33.

³⁴ *Ibid*, hal. 49.

1. *Fiduciary duty*

Dalam hal ini yang dimaksud adalah tugas yang terbit dari hubungan fiducia antara direksi dan perseroan yang dipimpinnya, yang menyebabkan direksi berkedudukan sebagai *trustee* dalam pengertian hukum *trust*. Seorang direktur harus memiliki kepedulian dan kemampuan (*duty of care and skill*), iktikad baik. Loyalitas, dan kejujuran terhadap perseroan dengan derajat tinggi (*high degree*).

2. Tugas mempedulikan (*duty of care*)

Tugas mempedulikan yang diharapkan dari direksi adalah *duty of care* sebagaimana dimaksud dalam hukum tentang perbuatan melawan hukum; dalam arti, direksi berbuat atau bertindak secara hati-hati agar terhindar dari kelalaian (*negligence*).

Pasal 79 ayat (1) dan Pasal 82 UU No. 1 tahun 1995, bahwa direksi bertugas mewakili perseroan di dalam dan di luar pengadilan. Dengan demikian, dapat dikatakan, bahwa direksi memiliki tugas dan wewenang ganda, yakni melaksanakan pengurusan dan perwakilan perseroan.³⁶ Kewenangan pengurusan meliputi semua perbuatan hukum yang tercakup dalam maksud dan tujuan serta kegiatan usaha perseroan yang telah ditentukan anggaran dasar perseroan tersebut. Dengan demikian direksi adalah organ yang di dalam perseroan yang mengambil bagian dalam lalu lintas sesuai dengan maksud dan tujuannya. Ini pula yang menjadi sumber kewenangan direksi untuk melakukan perbuatan hukum dengan pihak ketiga. Dengan perkataan lain, direksi mewakili perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan.³⁷

³⁵ *Ibid.* Perhatikan juga Denis Keenan, Smith and Keenan's Company Law, Pearson Longman, Harlow, 2002, hal. 334-340.

³⁶ Bambang Kesowo, *op.cit.*, hal. 2.

³⁷ *Ibid.*

Pengurusan perseroan oleh direksi tidak hanya terbatas pada memimpin dan menjalankan kegiatan rutin, tetapi juga mencakup pengelolaan kekayaan perseroan.

Berdasarkan prinsip *fiduciary duties* tersebut, Pasal 85 ayat (1) UU No. 1 tahun 1995 menentukan, bahwa setiap anggota direksi wajib dengan iktikad baik dan penuh tanggung jawab menjalankan tugas untuk kepentingan dan usaha perseroan.

Apabila direksi bersalah baik karena kesengajaan maupun lalai dalam menjalankan kewajibannya atau dengan kata lain melakukan pelanggaran terhadap kewajiban fidusia berakibat pada timbulnya tanggung jawab pribadi direksi. Sehubungan hal ini, Pasal 85 ayat (2) UU No. 1 tahun 1995 menentukan, bahwa setiap anggota direksi bertanggungjawab penuh secara pribadi apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya untuk kepentingan dan usaha perseroan.

Terhadap kejadian itu, hukum memberikan kewenangan kepada pihak ketiga yang dirugikan melakukan gugatan tanggung jawab pribadi terhadap tindakan tersebut. Tidak hanya itu Pasal 85 ayat (3) UU No. 1 tahun 1995 juga memberikan kewenangan kepada pemegang saham perseroan bertindak untuk dan atas nama perseroan. Pasal tersebut secara lengkap menyatakan sebagai berikut:

“atas nama perseroan, pemegang saham yang mewakili paling sedikit 1/10 (satu per sepuluh) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara yang sah dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri terhadap anggota direksi yang karena kesalahan atau kelalaiannya menimbulkan kerugian pada perseroan”.

Sepanjang direksi bertindak dengan iktikad dan tindakan tersebut semata-mata untuk kepentingan perseroan, tetapi ternyata perseroan tetap menderita kerugian, tidak serta merta kerugian tersebut menjadi beban tanggung jawab pribadi direksi.

Di dalam hukum perseroan, dikenal doktrin *business judgement* yang mengajarkan bahwa direksi perseroan tidak bertanggungjawab 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.³⁸

Business judgement rule mendorong direksi untuk lebih berani mengambil resiko dari pada terlalu berhati-hati, sehingga perseroan tidak jalan. Prinsip ini mencerminkan asumsi bahwa pengadilan tidak dapat membuat kepastian yang lebih baik dalam bidang bisnis dari pada direksi. Para hakim umumnya tidak memiliki keterampilan bisnis dan mulai mempelajari permasalahan setelah terjadi fakta-fakta.³⁹

Dengan demikian, tindakan yang dilakukan beberapa direksi persero yang menjalankan perusahaan, termasuk melakukan investasi yang dianggap merugikan negara dan kemudian dituduh melakukan tindak pidana korupsi patut dipertanyakan kebenaran atau ketepatannya. Apalagi, jika hal yang dituduhkan kepada direksi itu adalah kerugian yang terjadi dalam suatu transaksi bisnis akibat kesalahan direksi dapat dimintakan tanggung jawab kepada dirinya.

Apabila tindakan direksi yang menimbulkan kerugian tidak dilandasi iktikad baik, maka ia dapat dikategorikan sebagai pelanggaran *fiduciary duty* yang melahirkan tanggung jawab pribadi. Misalnya, jika direksi menginvestasikan dana milik perseroan yang dilandasi iktikad baik dan semata-mata untuk kepentingan dan keuntungan perseroan, tindakan investasi itupun atas dasar pertimbangan ahli analisis investasi yang bekerja sesuai dengan standar profesinya, tetapi ternyata menimbulkan kerugian bagi perseroan tidak dengan sendirinya timbul tanggung jawab pribadi direksi.

Kerugian dalam suatu transaksi bisnis tertentu tidak dengan sendirinya menimbulkan kerugian bagi perseroan. Harus ada terlebih dulu

³⁸ Erman Rajagukguk, *op.cit.*, hal. 390.

³⁹ *Ibid.*

perhitungan laba rugi dalam neraca keuangan tahunan perseroan. Pasal 56 UU No. 1 tahun 1995 menentukan bahwa dalam waktu sekurang-kurangnya 5 (lima) bulan setelah tahun buku perseroan ditutup, direksi menyusun laporan tahunan untuk diajukan kepada RUPS yang antara lain memuat perhitungan laporan yang terdiri dari neraca akhir tahun buku yang baru lampau dan perhitungan laba rugi dari tahun yang bersangkutan serta penjelasan atas dokumen tersebut. Dari laporan perhitungan itu tercermin keadaan finansial yang sebenarnya dari aktiva, kewajiban, modal, dan hasil usaha perseroan selama satu tahun berjalan.⁴⁰

Dengan demikian, kerugian yang diderita dalam suatu transaksi tertentu tidak lantas berarti kerugian bagi perseroan, mungkin ada transaksi-transaksi yang menguntungkan.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa tidak benar kerugian terjadi dari suatu transaksi bisnis tertentu dengan sendirinya menjadi kerugian perseroan, apalagi kerugian negara. Menurut Erman Rajagukguk ada hal yang salah dalam praktek peradilan di Indonesia dimana direksi Persero dikenakan tuntutan tindak pidana korupsi atas kerugian dalam suatu transaksi tertentu.⁴¹

Terhadap kenyataan di atas, tidak berarti bahwa direksi Persero yang karena tindakannya dalam transaksi bisnis menimbulkan kerugian bagi perseroan tidak dapat dimintakan tanggungjawabnya atau dilakukan upaya hukum. Sebenarnya terhadap direksi dapat dilakukan baik gugatan secara perdata maupun tuntutan pidana.

Gugatan secara perdata dapat dilakukan berdasarkan ketentuan UU No. 1 tahun 1995. Sebagaimana dijelaskan di atas, apabila direksi melanggar kewajiban *fiduciary duty* melahirkan tanggung jawab

⁴⁰ Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Perseroan Terbatas*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, hal. 87.

⁴¹ Erman Rajagukguk, *Loc.cit.*

pribadi. Negara sebagai pemegang saham dapat melakukan gugatan perdata sebagaimana dimaksud Pasal 85 UU No. 1 tahun 1995.

Tuntutan pidana pun dapat dilakukan terhadap direksi yang bersangkutan. Hal ini dapat saja dilakukan apabila direksi tersebut melakukan pengelapan, pemalsuan data dan laporan keuangan, pelanggaran Undang-Undang Perbankan, Pelanggaran Undang-Undang Pasar Modal, Pelanggaran Undang-Undang Anti Monopoli, dan Undang-undang lain yang memiliki sanksi pidana.

10. Teori Transformasi Keuangan Negara

BUMN, khususnya persero adalah sebuah badan usaha berbadan hukum yang bertujuan untuk mencari keuntungan. Pada dasarnya badan hukum adalah badan yang dapat memiliki hak-hak untuk melakukan perbuatan seperti manusia; memiliki kekayaan sendiri, dapat menjadi tergugat dan/atau menjadi penggugat di depan pengadilan. Modal BUMN adalah penyertaan langsung dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dengan pemisahan ini negara melakukan penyertaan di perusahaan tersebut sehingga demi hukum kekayaan negara tersebut telah menjadi kekayaan badan usaha. Jadi, secara yuridis modal BUMN adalah kekayaan perusahaan, bukan lagi kekayaan negara.

Konsekuensi logis dari adanya penyertaan modal pemerintah pada perseroan terbatas adalah pemerintah ikut menanggung resiko dan bertanggungjawab terhadap kerugian usaha yang dibiayainya. Dalam menanggung resiko dan bertanggungjawab atas kerugian usaha ini, kedudukan pemerintah tidak dapat berposisi sebagai badan hukum publik. Hal demikian disebabkan tugas pemerintah sebagai badan hukum publik adalah *bestuurszorg*, yaitu tugas yang meliputi segala lapangan kemasyarakatan dan suatu konsep negara hukum modern yang memperhatikan kepentingan seluruh rakyat.⁴² Konsekuensinya jika badan

⁴² J.H.A. Logemann *Het Recht In Indonesie* (1952), hal. 103. Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara* (1983), hal. 159. E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (1964) hal. 19, 21, 35, 37.

hukum publik harus juga menanggung resiko dan bertanggungjawab atas kerugian suatu usaha tersebut, fungsi publik tersebut tidak akan optimal dan maksimal dijalankan oleh pemerintah.

Dengan dasar pemahaman tersebut, kedudukan pemerintah dalam perseroan terbatas tidak dapat dikatakan sebagai mewakili negara sebagai badan hukum publik. Pemahaman tersebut harus ditegaskan sebagai bentuk afirmatif pemakaian hukum privat dalam perseroan terbatas, yang sahamnya antara lain dimiliki oleh pemerintah. Dengan mengemukakan dasar logika hukum atas aspek kerugian negara dalam perseroan terbatas yang seluruh atau salah satu sahamnya dimiliki negara berarti konsep kerugian negara dalam pengertian merugikan keuangan negara tidak terpenuhi. Hal ini disebabkan ketika pemerintah sebagai badan hukum privat memutuskan penyertaan modalnya berbentuk saham dalam perseroan terbatas, apakah 51% atau seluruhnya, pada saat itu juga imunitas publik dan negara hilang, dan terputus hubungan hukum publiknya dengan keuangan yang telah berubah dalam bentuk saham, demikian pula ketentuan pengelolaan, pertanggungjawaban dan pemeriksaan keuangan dalam bentuk saham tersebut otomatis berlaku dan berpedoman pada Undang-undang Perseroan Terbatas, dan semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Negara Republik Indonesia. Kondisi demikian mengakibatkan putusnya keuangan yang ditanamkan dalam perseroan terbatas sebagai keuangan negara, sehingga berubah status hukumnya menjadi keuangan perseroan terbatas, karena telah terjadi transformasi hukum⁴³ dari keuangan publik menjadi keuangan privat. Demikian pula apabila perseroan terbatas menyetor bagian laba usahanya atau pajaknya, uang yang semula merupakan uang privat, serentak ia masuk ke kas negara, ia sudah berubah dari uang privat menjadi uang publik dan dengan sendirinya tunduk pada ketentuan

⁴³ Arifin P. Soeria Atmadja, "Aspek Hukum Kerugian Negara pada Perseroan Terbatas yang Sahamnya Antara lain Dimiliki oleh Pemerintah," (Makalah dalam Diskusi Intern Fakultas Hukum Universitas Indonesia Jakarta, 27 Juni 2002).

Indische Comptabiliteitswet (staatsblad 1925:448) dan Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002 Tentang *Pelaksanaan APBN*.

Transformasi hukum inilah yang tidak dipahami oleh pelaksana pemeriksa dan pengawasan, maupun penuntut umum, yang hanya melihat keuangan negara dengan kaca mata kuda, dan mengabaikan logika hukum dan doktrin yang selalu berkembang sesuai dengan perkembangan ilmu hukum yang sejalan dengan sifat alamiah ilmu pengetahuan. Termasuk dalam kelompok ini adalah hasil amandemen ke tiga dan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR-RI yang sama sekali tidak memenuhi materi muatan dan rumusan suatu Undang-undang Dasar.⁴⁴

Pada saat ini Direktorat Pembinaan Kekayaan Negara (PKN) merupakan unit Departemen Keuangan yang memiliki justifikasi hukum sebagai penyedia informasi dan data tentang Penyertaan Modal Negara (PMN). Oleh karena itu, hal terpenting yang harus dipersiapkan adalah suatu sistem penatausahaan penyertaan modal negara dalam suatu ketentuan teknis yang baik. Dengan demikian, Direktorat PKN diharapkan akan lebih banyak berperan dalam rangka pembinaan BUMN maupun penyusunan neraca pemerintah sebagai wujud pelaksanaan tertib administrasi pengelolaan kekayaan negara.

Pelaksanaan fungsi dan tugas penata-usahaan PMN sejalan dengan usaha pendirian perusahaan-perusahaan negara atau sekarang dikenal dengan BUMN, instansi atau unit yang menangani tugas dan fungsi tersebut telah mengalami beberapa perubahan/penggantian. Hal ini disebabkan adanya perubahan dan perkembangan struktur kabinet di pemerintahan. Pada tahap awal kebijakan pemerintah untuk mendirikan BUMN, pembinaan atas BUMN ada pada departemen yang menangani sektor dimana BUMN tersebut beroperasi. Dalam perkembangannya sampai saat ini, pembinaan BUMN dipusatkan pada suatu instansi tertentu. Pada periode tertentu pembinaannya dilakukan oleh Departemen Keuangan, pada periode lain

⁴⁴ Arifin P. Soeria Atmadja, "Kritik Terhadap Perubahan ke-tiga UUD 1945", Media Indonesia, 26 Maret 2002. Lihat pula "Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen", Jakarta 2002, hal. 140 dts.

dilakukan oleh Kementerian Negara BUMN. Tugas dan kewenangan BUMN melekat pada kedudukan pemerintah sebagai pemegang saham dan atau pemilik modal pada BUMN.

Tugas dan fungsi penatausahaan penyertaan modal negara merupakan konsekuensi kepemilikan modal pemerintah pada BUMN. Dalam perkembangan pelaksanaannya mengalami beberapa perubahan atau pergantian instansi/unit yang menanganinya. Hal ini akibat adanya perubahan instansi pelaksana pembinaan BUMN. Sejak tahun 2001 dengan terbentuknya Kabinet Gotong Royong tugas dan fungsi penatausahaan penyertaan modal negara dipisahkan dari tugas dan fungsi pembinaan BUMN. Tugas dan fungsi pembinaan BUMN ada pada kementerian BUMN sedangkan tugas dan fungsi penyertaan modal negara ada pada Departemen Keuangan (Direktorat Jenderal Anggaran cq Direktorat PKN) berdasarkan PP No. 64 tahun 2001 tentang Pengalihan Kedudukan Tugas dan Kewenangan Menteri Keuangan pada perusahaan persero, Perum, dan Perjan pada menteri negara BUMN. Tahun 2003 dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU 19 Tahun 2003 tentang BUMN, PP 64 Tahun 2001 diganti dengan PP No. 41 tahun 2003 tentang Pelimpahan Kedudukan Tugas dan Kewenangan Menteri Keuangan pada Persero, Perum dan Perjan kepada Menteri BUMN. Sebagai tindak lanjut dari PP 64 tahun 2001 Menteri Keuangan menerbitkan surat No. SR-206/MK.1/2001 tanggal 20 Desember 2001 tentang Penugasan Kepada Unit-Unit Organisasi di Lingkungan Departemen Keuangan dalam rangka pelaksanaan PP 63 dan 64 tahun 2001. Berdasarkan ketentuan tersebut tugas dan fungsi penatausahaan penyertaan modal negara didelegasikan kepada Direktorat Pembinaan Kekayaan Negara, dengan dipertegas oleh keputusan Menteri Keuangan No. 316/KMK.01/2002 tentang Perubahan Kedua atas Keputusan Menteri Keuangan No. 2/KMK.01/2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Keuangan.

B. PENGERTIAN DAN PRINSIP-PRINSIP GCG

1. Pengertian-pengertian GCG

Corporate governance adalah sistem dan struktur untuk mengelola perusahaan dengan tujuan meningkatkan nilai pemegang saham (*shareholder value*) serta mengakomodasi berbagai pihak yang berkepentingan dengan perusahaan (*stakeholders*) seperti kreditor, supplier, asosiasi usaha, konsumen, pekerja, pemerintah, dan masyarakat luas.⁴⁵

Untuk memperoleh gambaran tentang pengertian *corporate governance* dapat dilihat beberapa pengertian berikut:

a. Definisi yang dirumuskan oleh OECD.

OECD merumuskan bahwa:

*Corporate governance is the system by which business corporations are directed and controlled. The corporate governance structure specifies the distribution of right and responsibilities among different participants in the corporation, such as, the board managers, shareholders and other stakeholders, and spells out the rules and procedures for making decisions on corporate affairs. by doing this, it also provides the structure through which the company objectives are set, and the means of attaining those objectives and monitoring performance.*⁴⁶ (Terjemahannya: *Corporate Governance* adalah sistem yang mengarahkan dan mengontrol perusahaan. Struktur pengelolaan perusahaan mengatur pembagian hak dan tanggung jawab di antara anggota dalam perusahaan, seperti dewan manager, pemegang saham, dan *stakeholder* lainnya, serta menetapkan aturan-aturan dan prosedur-prosedur pembuatan keputusan atas urusan-urusan perusahaan. Dengan melaksanakan hal itu, *corporate governance* juga mengatur struktur yang menentukan tujuan perusahaan, dan tata cara mencapai tujuannya serta mengawasi pelaksanaannya).

⁴⁵ Iman Sjahputra Tunggal dan Amin Widjaja Tunggal. *Op.cit.* hal. 1.

⁴⁶ OECD Principles of Corporate Governance Draft Revised Text, Preamble (January 2004)

Dari definisi yang dirumuskan OECD tersebut di atas, dapat ditarik unsur-unsur pokok dari definisi *Corporate Governance* yaitu:

- Sebagai sekumpulan hubungan antara pihak manajemen perusahaan, *board*, dan pemegang saham, dan pihak lain yang mempunyai kepentingan dengan perusahaan.
- juga mensyaratkan adanya struktur, perangkat untuk mencapai tujuan, dan pengawasan atas kinerja.
- *Corporate Governance* yang baik dapat memberikan insentif yang baik bagi *board* dan manajemen untuk mencapai tujuan yang merupakan kepentingan perusahaan, pemegang saham, dan harus memfasilitasi pemantauan yang efektif, sehingga mendorong perusahaan untuk menggunakan sumber daya dengan lebih efisien.⁴⁷

b. Pengertian GCG yang diterapkan di Bank Mandiri

GCG adalah suatu pola hubungan antara manajemen dengan *stakeholders*, manajemen dengan komisaris dan antar manajemen. Hubungan-hubungan tersebut berlangsung berdasarkan pada etika, *corporate culture*, dan *corporate values* serta ditunjang oleh suatu sistem, proses, pedoman kerja dan organisasi untuk mencapai kinerja yang maksimal.⁴⁸

2. Prinsip-prinsip good corporate governance.

Berikut ini akan dijabarkan mengenai prinsip-prinsip GCG menurut OECD dan piagam (Charter) *good corporate governance* PT. Bank Mandiri (Persero) Tbk.

a. Prinsip-prinsip good corporate governance menurut OECD.⁴⁹

1) Transparency (keterbukaan informasi).

⁴⁷ Ibid, hal. 2.

⁴⁸ Annual Report Bank Mandiri Tahun 2005, hal. 46.

⁴⁹ Mas Achmad Daniri, *Good Corporate Governance: Konsep dan Penerapannya dalam Konteks Indonesia* (Jakarta: PT. RAY Indonesia, 2005), hal. 9-12.

Transparansi bisa diartikan sebagai keterbukaan informasi, baik dalam proses pengambilan keputusan maupun dalam mengungkapkan informasi material dan relevan mengenai perusahaan.

Menurut peraturan di pasar modal Indonesia, yang dimaksud informasi material dan relevan adalah informasi yang dapat mempengaruhi naik turunnya harga saham perusahaan tersebut, atau yang mempengaruhi secara signifikan risiko serta prospek usaha perusahaan yang bersangkutan.⁵⁰

Dalam mewujudkan prinsip transparansi, perusahaan harus menyediakan informasi yang cukup, akurat, dan tepat waktu kepada berbagai pihak yang berkepentingan dengan perusahaan tersebut. Setiap perusahaan, diharapkan pula dapat mempublikasikan informasi keuangan serta informasi lainnya yang material dan berdampak signifikan pada kinerja perusahaan secara akurat dan tepat waktu. Selain itu, para investor harus dapat mengakses informasi penting perusahaan secara mudah pada saat diperlukan.

Manfaat yang dapat diperoleh dari penerapan prinsip ini adalah: *Stakeholders* dapat mengetahui risiko yang mungkin terjadi dalam melakukan transaksi dengan perusahaan, karena adanya informasi kinerja perusahaan yang diungkap secara akurat, tepat waktu, jelas, konsisten, dan dapat diperbandingkan, maka akan terjadi efisiensi pasar. Selanjutnya, jika prinsip transparansi dilaksanakan dengan baik dan tepat, adanya benturan kepentingan (*conflict of interest*) berbagai pihak dalam manajemen dapat dihindari.

⁵⁰ UU No. 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, Pasal 1 butir 7. informasi atau fakta material adalah informasi atau fakta penting dan relevan mengenai peristiwa, kejadian, atau fakta yang dapat mempengaruhi harga efek pada bursa efek dan atau keputusan pemodal, calon pemodal, atau pihak lain yang berkepentingan atas informasi atau fakta tersebut.

2) **Accountability (Akuntabilitas).**

Akuntabilitas adalah kejelasan fungsi, struktur, sistem, dan pertanggungjawaban organ perusahaan sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif.

Kewajiban untuk memiliki komisaris independen dan komite audit sebagaimana yang ditetapkan oleh Bursa Efek Jakarta, merupakan salah satu implementasi prinsip ini. Tepatnya, berupaya memberdayakan fungsi pengawasan dari komisaris beberapa bentuk implementasi lain dari prinsip *accountability* antara lain :

- a) praktik audit internal yang efektif; serta
- b) kejelasan fungsi, hak, kewajiban, wewenang, dan tanggung jawab dalam anggaran dasar perusahaan dan *statement of corporate intent* (target pencapaian perusahaan dimasa depan)

Bila prinsip *accountability* ini diterapkan secara efektif, maka ada kejelasan fungsi, hak, kewajiban, wewenang, dan tanggung jawab dari pemegang saham, Direksi dan Komisaris.

3) **Responsibility (pertanggungjawaban).**

Pertanggungjawaban perusahaan adalah kesesuaian (kepatuhan) di dalam pengelolaan perusahaan terhadap prinsip korporasi yang sehat serta peraturan perundangan yang berlaku. peraturan yang berlaku disini termasuk yang berkaitan dengan masalah pajak, hubungan industrial, perlindungan lingkungan hidup, kesehatan dan keselamatan kerja, standar penggajian, dan persaingan sehat.

Penerapan prinsip ini diharapkan dapat membuat perusahaan menyadari bahwa dalam kegiatan operasionalnya seringkali menimbulkan dampak negatif yang harus ditanggung oleh masyarakat (seperti: pencemaran lingkungan). Di luar hal itu, melalui prinsip *responsibility* ini diharapkan membantu peran pemerintah dalam mengurangi kesenjangan pendapatan dan

kesempatan kerja pada segmen masyarakat yang belum mendapatkan manfaat dari mekanisme pasar.

4) Independensi (kemandirian).

Independensi adalah suatu keadaan dimana perusahaan dikelola secara profesional tanpa dipengaruhi maupun benturan kepentingan dan tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat.

Independensi penting dalam proses pengambilan keputusan. Hilangnya independensi dalam proses pengambilan keputusan akan menghilangkan objektivitas dalam pengambilan keputusan tersebut. Kejadian ini sangat fatal bila ternyata harus mengorbankan kepentingan perusahaan yang seharusnya mendapat prioritas utama.

Independensi bagi para anggota Direksi dan Komisaris terwujud dalam keputusan-keputusan transaksi yang seharusnya tidak mengandung benturan kepentingan dan atau tidak mengambil keuntungan pribadi dari kegiatan perusahaan yang dikelolanya selain dari gaji dan fasilitas sebagai anggota Direksi dan Komisaris yang telah ditentukan oleh RUPS

5) Fairness (kesetaraan dan kewajaran)

Secara sederhana kesetaraan dan kewajaran (*fairness*) bisa didefinisikan sebagai perlakuan yang adil dan setara di dalam memenuhi hak-hak *stakeholders* yang timbul berdasarkan perjanjian serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Prinsip-prinsip di atas diterjemahkan kedalam 6 (enam) aspek yang dijabarkan oleh OECD sebagai pedoman pengembangan

- c) Perlakuan yang adil terhadap para pemegang saham (*the equitable treatment of shareholders*).

Perusahaan wajib menjamin perlakuan yang adil terhadap semua pemegang saham perusahaan, termasuk pemegang saham minoritas dan pemegang saham asing. Pemegang jenis saham yang sama (misalnya saham biasa) wajib mendapat jaminan memperoleh perlakuan yang sama.⁵³

Terkait dengan perlakuan adil maka sebelum membeli saham yang diperdagangkan di bursa efek, setiap investor berhak mendapatkan informasi tentang hak dan perlindungan terhadap saham yang akan mereka beli.⁵⁴

- d) Peranan *stakeholders* dalam corporate governance (*the role of stakeholders in corporate governance*).

OECD juga menyarankan adanya perlindungan hak dan kepentingan *stakeholders* non pemegang saham. Hal itu disebabkan karena keberhasilan suatu perusahaan ditentukan oleh kerja sama dengan *stakeholders* termasuk para pemegang saham, karyawan, kreditur, pelanggan, para pemasok layanan jasa, bahan baku, dan bahan pembantu.⁵⁵

- e) Prinsip pengungkapan informasi perusahaan secara terbuka dan transparan (*disclosure and transparency*).

⁵³ OECD Principles Of Corporate Governance Draft Revised Text. the Equitable treatment of shareholders, (January 2004). Hal 7. the corporate governance framework should ensure the equitable treatment of all shareholders, including minority and foreign shareholders. All shareholders should have the opportunity to obtain effective redress for violation of their rights.

⁵⁴ Ibid, hal. 7.

⁵⁵ OECD Principles Of Corporate Governance Draft Revised Text. the role of stakeholders in corporate governance, (January 2004). Hal 8. the corporate governance framework should recognize the rights of stakeholders as established by law and encourage active co-operation between corporations and stakeholders in creating wealth. Jobs, and the sustainability of financially sound enterprises.

Menurut OECD, Direksi perusahaan wajib melaporkan kepada pemegang saham secara akurat, transparan, dan tepat waktu hal-hal yang bersangkutan dengan kondisi keuangan, perubahan kepemilikan, kinerja bisnis, dan hal-hal penting lainnya yang dapat mempengaruhi kelangsungan bisnis perusahaan.⁵⁶

f) Tanggung jawab Dewan Pengurus (*the responsibilities of the board*).

Pengawasan komisaris terhadap pengelolaan perusahaan oleh direksi harus berjalan efektif, disertai adanya tuntutan strategi terhadap manajemen, serta akuntabilitas dan loyalitas Direksi dan Komisaris terhadap perusahaan dan pemegang saham.⁵⁷

b. Prinsip-prinsip GCG di Bank Mandiri.

1) Prinsip keterbukaan (*transparency*).⁵⁸

- a) Bank mengungkapkan informasi secara tepat waktu, memadai, jelas, akurat, dan dapat diperbandingkan serta dapat diakses oleh pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) sesuai dengan haknya.
- b) Bank mengungkapkan informasi yang meliputi tetapi tidak terbatas pada visi, misi, sasaran usaha, strategi Bank, kondisi

⁵⁶ OECD Principles Of Corporate Governance Draft Revised Text. disclosure and transparency, (January 2004). Hal.9 the corporate governance framework should ensure that timely and accurate disclosure is made on all material matters regarding the corporation, including the financial situation, performance, ownership, and governance of the company. Disclosure should include, but not be limited to, material information on : 1) the financial and operating result of the company; 2)company objectives; 3)major share ownership and voting right; 4)member of the board and key executive, and their remuneration; 5)related party transactions; 6)material foreseeable risk factors; 7)material issues regarding employees and other stakeholders; 8)governance structure and policies.

⁵⁷ OECD Principles Of Corporate Governance Draft Revised Text. the responsibilities of the board, (January 2004). Hal 10. the corporate governance framework should ensure the strategic guidance of the company, the effective monitoring of management by the board, and the board's accountability and loyalty to the company and the shareholders.

⁵⁸ Komite Good Corporate Governance, piagam (charter)Good Corporate Governance, artikel 300, (jakarta : PT.Bank Mandiri (persero). Tbk. 17 oktober 2005), hal. 4.

keuangan, susunan dan kompensasi pengurus, pemegang saham pengendali, *cross shareholding*, pejabat eksekutif, pengelolaan risiko, sistem pengawasan dan pengendalian intern, status kepatuhan, sistem dan implementasi GCG serta informasi dan fakta material yang dapat mempengaruhi keputusan pemodal.

- c) Prinsip keterbukaan tetap memperhatikan ketentuan rahasia bank, rahasia jabatan, dan hak-hak pribadi sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d) Kebijakan bank harus tertulis dan dikomunikasikan kepada *stakeholders* dan yang berhak memperoleh informasi tentang kebijakan tersebut.

2) Prinsip Akuntabilitas (*accountability*)⁵⁹

- a) Bank menetapkan tanggung jawab yang jelas dari masing-masing organ Bank yang selaras dengan visi, misi, sasaran usaha dan strategi bank dan menetapkan kompetensi kepada organ tersebut sesuai tanggung jawab masing-masing.
- b) Bank menetapkan *check and balance system* dalam pengelolaan bank.
- c) Bank memiliki ukuran kinerja dari semua jajaran bank berdasarkan ukuran yang disepakati secara konsisten dengan nilai perusahaan (*corporate values*), sasaran usaha dan strategi bank serta memiliki *rewards and punishment system*.
- d) Bank meyakini bahwa semua organ organisasi bank mempunyai kompetensi sesuai dengan tanggung jawabnya dan memahami perannya dalam implementasi GCG.

3) Prinsip Tanggung Jawab (*responsibility*)⁶⁰

⁵⁹ Ibid. Artikel 310. hal 5.

⁶⁰ Ibid. Artikel 320, hal. 5.

- a) Bank berpegang pada prinsip kehati-hatian (*prudential banking practices*) dan menjamin kepatuhan terhadap peraturan yang berlaku.
- b) Bank sebagai *Good Corporate Citizen* peduli terhadap lingkungan dan melaksanakan tanggung jawab sosial secara wajar.

4) Prinsip Independensi (*independency*)⁶¹

- a) Bank menghindari terjadinya donasi yang tidak wajar oleh *stakeholders* manapun dan tidak terpengaruh oleh kepentingan sepihak serta terbebas dari benturan kepentingan (*conflict of interest*).
- b) Bank mengambil keputusan secara obyektif dan bebas dari segala tekanan dari pihak manapun.

5) Prinsip Kewajaran (*fairness*)⁶²

- a) Bank memperhatikan kepentingan seluruh *stakeholders* berdasarkan asas kesetaraan dan kewajaran (*equal treatment*).
- b) Bank memberikan kesempatan kepada seluruh *stakeholders* untuk memberikan masukan dan menyampaikan pendapat bagi kepentingan bank serta mempunyai akses terhadap informasi sesuai dengan prinsip keterbukaan.

2. Kebijakan GCG di BANK MANDIRI.⁶³

Dalam kebijakan GCG, Bank Mandiri mengacu pada pedoman *Good Corporate Governance* Perbankan Indonesia yang disusun oleh Komite Nasional Kebijakan *Corporate Governance* (KNKCG).

Pedoman tersebut hanya memberikan garis besar arahan penerapan prinsip-prinsip GCG. Sementara Bank Mandiri, sebagai entitas bisnis

⁶¹ Ibid. Artikel 320, hal. 5.

⁶² Ibid. Artikel 340, hal. 6.

⁶³ Annual Report Bank Mandiri Tahun 2005, hal. 46.

perbankan yang merupakan salah satu badan usaha milik negara terbuka, juga terikat dan mengacu kepada beberapa regulasi, di antaranya adalah:

- a. *Basel 11 Bank for Internasional Settlement (BIS)*⁶⁴
- b. UUPT.
- c. Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (“UU BUMN”).
- d. UU Perbankan.
- e. UUPM.
- f. Surat Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara No. kep-117/MBU/2002 tanggal 01 Agustus 2002 tentang Penerapan Praktek *Good Corporate Governance* pada BUMN.
- g. Peraturan yang dikeluarkan Bank Indonesia yang di antaranya terdapat dalam beberapa peraturan Bank Indonesia mengenai transparansi kondisi keuangan, tindak lanjut pengawasan Bank Indonesia, *fit and proper test*, direktur kepatuhan, bank umum, manajemen risiko, dan sistem penilaian tingkat kesehatan bank umum.⁶⁵

⁶⁴ BIS (basel, switzerland). Lembaga keuangan internasional tertua yang merupakan pusat kerjasama bank sentral secara internasional. Secara umum BIS mengembangkan kerjasama antar bank sentral dalam rangka mencapai sistem moneter dan keuangan yang stabil. Basel accord II merupakan penyempurnaan dari kesepakatan juli 1988, dan revisinya tahun 1996. dirumuskan atas 3 pilar yaitu : 1) kecukupan modal minimal; 2) proses pemantauan oleh bank sentral; 3) disiplin pasar. www.goole.co.id. Diakses 20 april 2006.

⁶⁵ PBI No.3/22/PBI/2001 tanggal 13 desember 2001 tentang transparansi kondisi keuangan bank. PBI No. 3/25/PBI/2001 tanggal 26 desember 2001 tentang penetapan status bank dan penyerahan bank kepada BPPN (*exit policy*). PBI No. 5/25/PBI/2003 tanggal 10 November 2003 tentang fit and proper test. PBI No. 1/6/PBI/1999 tentang penugasan direktur kepatuhan (compliance director) dan penerapan standar pelaksanaan fungsi audit intern bank umum, PBI No. 2/27/PBI/2000 tanggal 15 desember 2000 tentang bank umum, PBI No.5/8/PBI/2003 tanggal 19 mei 2003 tentang penerapan manajemen risiko bagi bank umum, PBI No.6/10/PBI/2004 tanggal 12 april 2004 tentang tingkat kesehatan bank umum. www.bi.go.id. Diakses pada 20 april 2006.

- h. Arsitektur Perbankan Indonesia, yang untuk meningkatkan GCG menetapkan standar minimum dan mendorong bank-bank untuk *go public*.⁶⁶
- i. Peraturan yang dikeluarkan oleh Bapepam dan otoritas bursa efek dimana Bank Mandiri terdaftar. Antara lain terdapat dalam beberapa aturan mengenai Pedoman Penyajian Laporan Keuangan, Benturan Kepentingan, Transaksi Material, Penggabungan Usaha, Keterbukaan Informasi yang harus diumumkan kepada Publik, Pokok-Pokok Anggaran Dasar, Sekretaris Perusahaan, Pedoman Prospektus, dan Laporan Tahunan

C. INHARMONISASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TELAH MENIMBULKAN KETIDAKTEGASAN DAN KEPASTIAN HUKUM DALAM PERTANGGUNGJAWABAN BUMN ATAS PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

Hukum sebagai sistem terdiri dari banyak subsistem yang saling berhubungan. Suatu sistem Hukum yang baik memerlukan harmonisasi antara subsistem yang satu dengan sub sistem yang lain, sehingga di antara sub-sub sistemnya merupakan sinergi yang saling mendukung dan saling memperkuat. Jika di antara sub sistem hukum saling berbenturan atau tidak sinkron, maka akan timbul kerancuan, inharmonisasi, yang pada akhirnya akan menyebabkan kerancuan dalam penerapan hukum tersebut. Jika ditinjau segi sistem, suatu aturan misalnya ketentuan keuangan negara, memiliki sistemnya sendiri sehingga harmonisasi yang harus dimiliki oleh sistem hukum keuangan negara meliputi:

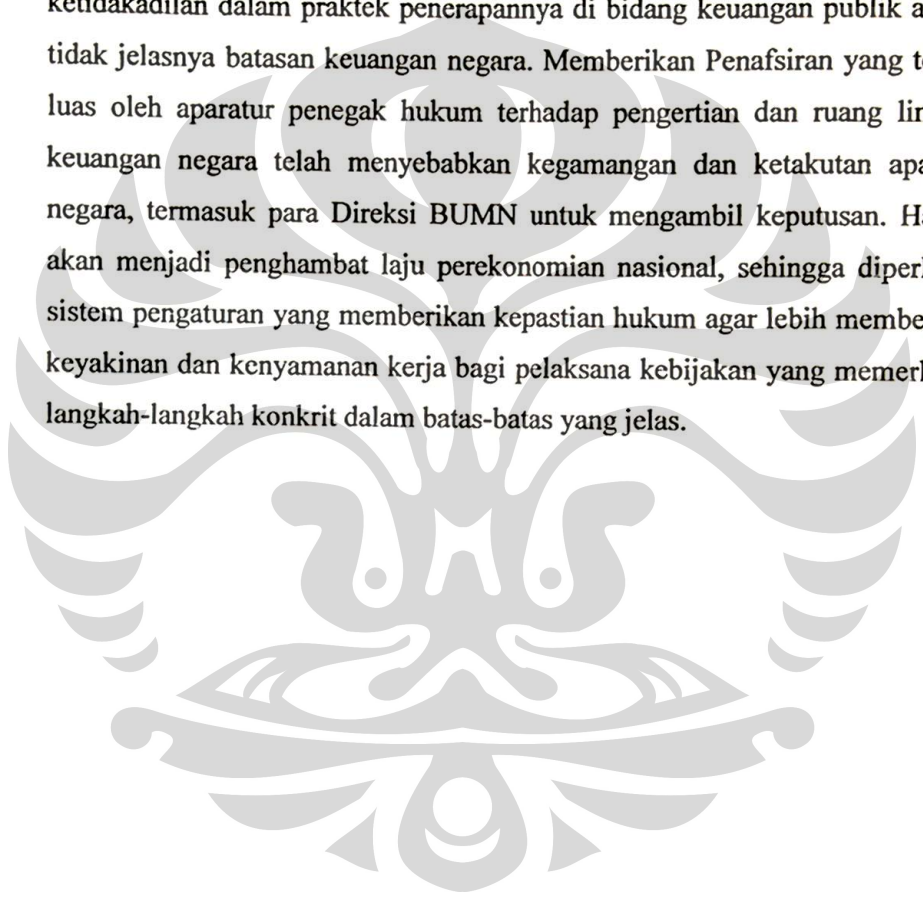
- Harmonisasi atau sinkronisasi horizontal, yaitu keserasian antara peraturan peraturan keuangan negara yang memiliki kedudukan setara misalnya

⁶⁶ Arsitektur perbankan indonesia (API) adalah suatu kerangka dasar (arsitektur) sistem perbankan indonesia yang bersifat menyeluruh yang diimplementasikan secara bertahap selama 10 tahun kedepan. Visi API yaitu mencapai suatu sistem perbankan yang sehat, kuat, dan efisien guna mewujudkan stabilitas sistem keuangan dan mendorong pembangunan ekonomi nasional. Pilar ke-4 API yaitu terciptanya *good corporate governance* dalam rangka memperkuat kondisi internal perbankan nasional. www.bi.go.id. Diakses tanggal 20 april 2006.

antara UU Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara, UU Perseroan, UU BUMN, UU Tindak Pidana Korupsi dsb.

- Harmonisasi atau sinkronisasi vertikal, yaitu keserasian antara berbagai peraturan yang mengatur keuangan negara dari peraturan yang tertinggi sampai yang terendah. Misalnya mulai dari UUD s.d. Keputusan Menteri tidak boleh ada ketentuan yang saling bertentangan.

Sebagai contoh inharmonisasi hukum di bidang keuangan telah menimbulkan ketidakadilan dalam praktek penerapannya di bidang keuangan publik adalah tidak jelasnya batasan keuangan negara. Memberikan Penafsiran yang terlalu luas oleh aparaturnya terhadap pengertian dan ruang lingkup keuangan negara telah menyebabkan kegamangan dan ketakutan aparaturnya, termasuk para Direksi BUMN untuk mengambil keputusan. Hal ini akan menjadi penghambat laju perekonomian nasional, sehingga diperlukan sistem pengaturan yang memberikan kepastian hukum agar lebih memberikan keyakinan dan kenyamanan kerja bagi pelaksana kebijakan yang memerlukan langkah-langkah konkrit dalam batas-batas yang jelas.



BAB III

ANALISIS HUKUM

A. TELAAH TERHADAP KASUS KREDIT BANK MANDIRI KEPADA PT. CGN DIKAITKAN DENGAN LINGKUP KEUANGAN NEGARA

1. Studi kasus Keputusan Pemberian Kredit yang dianggap sebagai tindak pidana korupsi

Dalam kasus penyaluran kredit Bank Mandiri kepada PT Cipta Graha Nusantara (CGN) terdapat persepsi yang berbeda di antara para aparaturnya penegak hukum, perbedaan persepsi yang sangat ekstrim tersebut terlihat dari putusan perkara ini, dimana Pengadilan Negeri Jakarta Selatan menjatuhkan vonis bebas terhadap E.C.W. Neloe, Soleh Tasripan, dan I Wayan Pugeg selaku Direksi Bank Mandiri tetapi Mahkamah Agung Republik Indonesia berpendapat lain, E.C.W. Neloe, Soleh Tasripan, dan I Wayan Pugeg selaku Direksi Bank Mandiri dianggap telah melanggar prinsip kehati-hatian dalam menyalurkan kredit kepada perusahaan tersebut, sehingga dianggap telah menimbulkan kerugian keuangan Negara dan divonis dengan hukuman 10 (sepuluh) tahun penjara.

Perkara tersebut diajukan ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan oleh Jaksa Penuntut Umum pada saat kredit yang disalurkan Mandiri ke CGN tersebut ternyata berstatus lancar,⁶⁷ bahkan PT CGN sampai akhir jangka waktu perjanjian kredit tahun 2007, berhasil melunasi seluruh kewajibannya pada saat jatuh tempo sebagaimana yang telah diperjanjikan. Sungguh merupakan sebuah ironi dalam penerapan dan penegakan hukum.

Pemberian kredit Bank Mandiri kepada PT Cipta Graha Nusantara (CGN) sebenarnya merupakan bagian dari proses divestasi PT Tahta Medan (TM) dimana PT TM merupakan debitur macet di BCA dengan total utang

⁶⁷ Majalah Trust, *Neloe Masih Punya Peluang*, 23 Oktober 2005.

sebesar USD 31 juta, yang telah dialihkan kepada BPPN. Karena pemegang saham PT TM adalah Bank Mandiri, maka hal ini bisa menimbulkan kerugian bagi Bank Mandiri, jika tidak diambil langkah-langkah terbaik.

Disisi lain, berdasarkan undang-undang, bank dilarang melakukan penyertaan pada perusahaan bukan lembaga keuangan.⁶⁸ Kontrak manajemen antara pemerintah RI dengan Bank Mandiri juga telah mengatur mengenai *Master Plan* Divestasi Anak Perusahaan. Bahkan dalam RUPS Bank Mandiri 20 Desember 2000 telah pula diputuskan bahwa pengelolaan aset penyertaan yang telah dialihkan ke PIM benar-benar dilakukan secara profesional dan berdasarkan prinsip bisnis yang sehat, yang artinya bahwa hasil dari pengelolaan tersebut tidak boleh merugikan Bank Mandiri.

Untuk menghindari kerugian Bank Mandiri tersebut, perlu dilakukan perbaikan struktur keuangan/permudahan, pengambilalihan tagihan kredit TM pada nilai yang dapat memperbaiki struktur keuangan/modal dan mendapatkan investor yang bersedia mengambilalih TM dengan nilai nominal.

PT CGN adalah investor yang berhasil mengambil alih *cessie* TM dengan biaya sebesar Rp 160 milyar dan bersedia memenuhi syarat-syarat antara lain: hak tagih (*cessie*) dengan tingkat bunga komersial, bersedia membeli saham TM dengan harga pari dan menovasi pinjaman menjadi atas nama perusahaan yang "*sound*" agar mampu membayar kredit yang diberikan.

Investor bersedia membeli seluruh saham TM dan bersedia melaksanakan ambil alih hak tagih, *hair cut 40% debt to equity swap*, dan Bank Mandiri menyediakan pendanaan untuk keperluan pembelian hak tagih dengan bunga dan ansuran sesuai komersial. Bank Mandiri menyetujui fasilitas kredit sebesar Rp 160 milyar kepada CGN. Pada 28 Oktober 2002

⁶⁸ Pasal 10a Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 jo Undang-Undang 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan, telah menegaskan tentang larangan bagi bank melakukan penyertaan pada perusahaan bukan lembaga keuangan (*non core business*)

dilakukan pencairan kredit CGN Rp 160 milyar yang digunakan untuk membeli hak tagih TM sebesar 31 juta dolar AS.

Pada 24 Januari 2003, persetujuan kredit investasi CGN sebesar 18,5 juta dolar AS dengan syarat sebagian nilai hak tagih yaitu sebesar 12,5 juta dolar akan dikonversi menjadi saham TM, 28 Januari 2003, dilakukan pencairan kredit investasi sebesar 18,5 juta dolar AS yang digunakan untuk pelunasan BL sebesar Rp 160 milyar yang jatuh tempo sampai Desember 2007.

Novasi kredit investasi (KI) CGN menjadi KI TM yang diikuti dengan pembelian saham TM oleh CGN sebesar Rp 27,5 juta dolar AS, dan pengikatan aset TM senilai Rp 182 milyar menjadi jaminan. Dengan demikian investasi TM dilakukan dengan harga Rp 27,5 milyar, sehingga memperoleh manfaat bisnis sebesar Rp 149 milyar.

Pada 19 maret 2004 s/d 17 maret 2005 dilakukan proses *rechedulling* atau penjadwalan kembali kredit investasi TM, hasilnya TM bersedia melaksanakan keputusan Bank Mandiri untuk menjual aset hotel paling lambat sampai akhir tahun 2005. Dengan demikian aset TM senilai Rp 182 milyar cukup untuk mengkover kewajiban kredit investasi sebesar 18,5 juta dolar AS, dan CGN/TM telah membayar bunga dan provisi sekitar ekuivalen Rp 30 milyar.

Dengan demikian, setidaknya ada lima hasil yang diperoleh Bank Mandiri dalam pemberian kredit kepada CGN. *Pertama*, manfaat finansial, yaitu pembayaran bunga dan provisi yang telah diterima oleh Bank Mandiri dari CGN/TM telah mencapai sebesar lebih kurang Rp 30 milyar, fasilitas TM membayar bunga secara lancar seperti kredit lancar lainnya dan sudah membayar angsuran pertama serta discover agunan senilai Rp 128 milyar yang berarti mengkover *outstanding* 18 juta dolar AS.

Kedua, Bank Mandiri telah terhindar dari kemungkinan kerugian akibat nilai negatif modal TM yang pada tahun 2001 telah mencapai Rp 121,6 milyar (*technically bankrupt by law*), karena dengan dibelinya saham PT Tahta Medan oleh CGN sebesar nilai pari Rp 27,5 milyar, sesungguhnya

telah memberikan manfaat bisnis sebesar Rp 149 milyar (karena nilai sebelumnya adalah negatif Rp 121,6 milyar).

Ketiga, Bank Mandiri terhindar dari pelanggaran UU No. 10 tahun 1998 tentang Perubahan UU No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan, terkait dengan larangan penyertaan pada anak perusahaan bukan lembaga keuangan. *Keempat*, dapat melakukan IPO Yang merupakan Program pemerintah pada tahun 2003. *Kelima*, Bank Mandiri telah sukses berpartisipasi dalam pelaksanaan kewajiban pemerintah terhadap IMF (LOI), serta mampu melaksanakan kewajiban sebagai bank rekap yang tertuang dalam kontrak manajemen antara pemerintah RI dan Bank Mandiri.

B. FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENERAPAN CGC PADA BANK MANDIRI

1. Faktor Eksternal.

Faktor eksternal yaitu berbagai faktor yang berasal dari luar perseroan yang sangat mempengaruhi keberhasilan penerapan GCG. Diantaranya, terdapat sistem hukum yang baik sehingga mampu menjamin berlakunya supremasi hukum yang konsisten dan efektif, adanya dukungan pelaksanaan GCG dari sektor publik seperti Bapepam dan BEJ dimana Bank Mandiri sebagai perusahaan publik harus menjalankan perusahaan dengan menganut transparansi dan kepatuhan terhadap aturan yang berlaku di pasar modal.

Dalam menerapkan GCG di Bank Mandiri, diperlukan keharmonisan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam pengelolaan Bank Mandiri sebagai suatu BUMN terbuka yang berbadan hukum perseroan yang tunduk pada UUPT dan pengelolaan kekayaan perseroan yang identik dengan keuangan negara sesuai UU No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara. Hal ini terkait dengan perbedaan pemahaman mengenai perbuatan yang dilakukan Direksi Bank Mandiri untuk kepentingan

perseroan berpotensi menimbulkan kerugian keuangan negara. Menurut Pasal 2 huruf g UU No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara yang mengelompokkan kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara atau perusahaan daerah kedalam pengertian keuangan negara. Hal demikian berbeda halnya dengan perseroan terbatas yang modalnya merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Pemisahan kekayaan negara mengandung makna pemerintah menyisihkan kekayaan negara untuk dijadikan modal penyertaan guna dijadikan modal pendirian perseroan atau untuk menambah dan memperkuat struktur pemodal perseroan terbatas dalam meningkatkan kegiatan usahanya.⁶⁹

Konsekuensi logis dari adanya penyertaan modal pada perseroan adalah negara ikut menanggung resiko dan tanggung jawab terhadap kerugian usaha yang dibiayainya. Dalam menanggung resiko dan bertanggung jawab atas kerugian usaha ini, kedudukan pemerintah tidak dapat berposisi sebagai badan hukum publik. Karena negara memiliki fungsi sebagai badan hukum publik, yaitu melaksanakan tugas yang meliputi segala lapangan kemasyarakatan dan suatu konsep negara hukum modern yang memperhatikan kepentingan seluruh rakyat. Dengan demikian bila negara juga harus menanggung resiko dan bertanggung jawab atas kerugian suatu usaha tersebut, maka fungsi publik tersebut tidak akan optimal dan maksimal dijalankan oleh pemerintah.

Dengan dasar pemahaman tersebut, kedudukan negara dalam perseroan tidak dapat dikatakan mewakili negara sebagai badan hukum publik. Pemahaman tersebut harus di tegaskan sebagai bentuk pemakaian hukum privat dalam perseroan, yang sahamnya antara lain dimiliki oleh negara. Dengan mengemukakan dasar logika hukum atas aspek kerugian negara dalam perseroan, yang seluruh atau salah satu sahamnya dimiliki negara berarti konsep kerugian negara dalam pengertian merugikan keuangan negara tidak terpenuhi. Hal ini disebabkan ketika negara sebagai badan

⁶⁹ Arifin P. Soeria Atmaja. Keuangan publik dalam perspektif hukum : teori, Praktik. Dan kritik. (jakarta : badan penerbit FHUI, 2005), Hal. 116-117.

hukum privat memutuskan penyertaan modalnya berbentuk saham dalam perseroan, maka pada saat itu juga imunitas publik dan negara hilang, dan terputus hubungan hukum publiknya dengan keuangan yang telah berubah dalam bentuk saham, demikian pula ketentuan pengelolaan, pertanggungjawaban dan pemeriksaan keuangan dalam bentuk saham tersebut otomatis berlaku dan berpedoman pada UUPT. Kondisi demikian mengakibatkan putusnya keuangan yang ditanamkan dalam perseroan sebagai keuangan negara, sehingga berubah status hukumnya menjadi keuangan perseroan.

Hal ini tidak kalah penting dalam implementasi GCG di Bank Mandiri adalah semangat anti korupsi dan donasi yang berkembang di lingkungan publik dimana bank beroperasi. Setiap pegawai Bank Mandiri harus mewaspadaikan setiap pemberian dari pemasok, pelanggan, pejabat pemerintah, dan *stakeholder* lain yang dapat mempengaruhi atau sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilakukan.

Meskipun pemberian berupa suatu tanda terima kasih dalam kegiatan usaha, seperti hadiah, sumbangan atau hiburan, tetap tidak boleh dilakukan pada suatu keadaan yang dapat dianggap sebagai perbuatan yang tidak patut. Dalam batas kepatutan, donasi untuk tujuan amal dapat dibenarkan, asalkan dilakukan secara transparan dan dapat dipertanggungjawabkan.⁷⁰

2. Faktor Internal.

Faktor internal adalah pendorong keberhasilan pelaksanaan praktik GCG yang berasal dari dalam perseroan, antara lain terdapatnya budaya perusahaan yang mendukung penerapan GCG dalam mekanisme serta sistem kerja manajemen di perusahaan, adanya berbagai peraturan dan kebijakan yang dikeluarkan perusahaan mengacu pada penerapan nilai-nilai GCG, adanya manajemen pengendalian risiko perusahaan juga didasarkan pada kaidah-kaidah standar GCG, terdapatnya sistem audit

⁷⁰ Mas Ahmad Daniri. *Op.cit.*, hal. 152.

yang efektif dalam perusahaan untuk menghindari setiap penyimpangan yang mungkin akan terjadi, adanya keterbukaan informasi bagi publik untuk mampu memahami setiap gerak dan langkah manajemen dalam perusahaan sehingga masyarakat dapat memahami dan mengikuti perkembangan dan dinamika perusahaan dari waktu ke waktu. Penerapan GCG di Bank Mandiri tidak terlepas dari peranan dari direksi dan komisaris untuk mensosialisasikan prinsip-prinsip GCG kepada seluruh pegawai Bank Mandiri.

Selain kedua faktor di atas, aspek lain yang penting dalam mendukung penerapan GCG secara efektif adalah kualitas, *skill*, kredibilitas, dan integritas berbagai pihak yang menjalankan perusahaan. Jika berbagai prinsip dan aspek penting GCG dilanggar suatu perusahaan, maka sudah dapat dipastikan perusahaan tersebut tidak akan mampu bertahan lama dalam persaingan bisnis perbankan dewasa ini, meski Bank Mandiri memiliki lingkungan yang kondusif bagi pertumbuhan bisnisnya.

Sebagai wujud komitmen bank mandiri dalam menerapkan GCG secara konsisten dalam semua aspek kegiatannya dan sejalan dengan pilar keempat dalam API, Komisaris telah membentuk komite GCG pada tanggal 18 Juli 2005 melalui keputusan Komisaris No. 002/KEP/KOM/2005. Adapun misi dari komite GCG adalah membantu Komisaris dalam menjalankan tugas dan fungsi pengawasan, memonitor implementasi prinsip-prinsip GCG dan praktik-praktik terbaik, serta memastikan relevansi dari penerapan prinsip-prinsip dan praktik-praktik tersebut.⁷¹

Tugas Komite GCG secara garis besar adalah memberikan rekomendasi kepada komisaris mengenai arah kebijakan dan program-program percepatan implementasi prinsip-prinsip GCG serta mengawasi efektivitas implementasi GCG oleh direksi dan jajarannya sehingga terlindunginya kepentingan seluruh *stakeholder* dan terciptanya mekanisme *check and*

⁷¹ Annual Report Bank Mandiri Tahun 2005, hal. 55.

balances pada semua aktivitas. Penerapan prinsip-prinsip GCG dan praktik-praktik terbaik dalam setiap aspek kegiatan perusahaan secara konsisten memberikan banyak manfaat, salah satunya adalah meningkatnya kepatuhan karyawan terhadap kebijakan dan peraturan perusahaan.

C. ANALISIS ATAS KASUS BANK MANDIRI DISEBABKAN KARENA ADANYA KERANCUAN DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TENTANG KEUANGAN NEGARA

1. Batasan dan Pengertian Keuangan Negara tidak jelas

Sebagaimana dikemukakan di atas bahwa sejak Undang-Undang Dasar tahun 1945 diundangkan, pengertian yuridis keuangan negara yang tercantum dalam Pasal 23 ayat (4) dan ayat (5) Undang Undang Dasar 1945 (UUD 1945 naskah asli) tidak memberikan kejelasan. Bahkan Amandemen ketiga UUD 1945 masih meninggalkan sejumlah masalah yang sangat penting, di samping materi muatan dan rumusannya yang tidak mencerminkan suatu Undang-Undang Dasar⁷². Pasal 23 ayat (4) dan ayat (5) sebagaimana telah diubah dengan amandemen ke-4 Pasal 23 C dan Bab VIII A tentang BPK Pasal 23E berbunyi sebagai berikut:

- Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan undang-undang (Pasal 23 ayat (4) sebagaimana telah diubah menjadi Pasal 23 C Amandemen ke-4 UUD 1945).
- Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Pasal 23 ayat 5 UUD 1945 sebagaimana telah diubah dengan Pasal 23E Amandemen ke-4 UUD 1945).

⁷² Arifin P. Soeria Admadja, "Implikasi Hukum Pengelolaan Tanggung Jawab Dan Pemeriksaan BUMN" dalam Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum : Praktik dan Kritik (Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2005), hal. 101.

Permasalahan pertama yang menimbulkan inkonsistensi dalam pelaksanaan ketentuan tersebut adalah tidak adanya ketegasan mengenai pengertian, ruang lingkup dan batasan keuangan negara. UUD 1945 secara tersirat menyerahkan tugas untuk mempertegas ketentuan tersebut kepada DPR dan pemerintah ketika menyusun undang-undang keuangan negara. Akibat ketidaktegasan tersebut telah menimbulkan multi tafsir terhadap keuangan negara. Dalam perkembangannya dalam menentukan lingkup dan batasan keuangan negara tersebut, para pembuat kebijakan telah terpengaruh oleh kepentingan-kepentingan politik, ekonomi, dan egosentris kelembagaan yang secara umum dapat dibagi ke dalam dua katagori yaitu:

Pertama, persepsi yang memberikan pengertian luas dan kedua, yang memberikan pengertian sempit. Persepsi yang memberikan pengertian luas menafsirkan istilah keuangan negara mencakup segala sesuatu kegiatan transaksi yang melibatkan unsur negara, seperti penyertaan modal pada BUMN bahkan sampai menjangkau penyertaan BUMN pada anak perusahaan, penggunaan fasilitas negara yang tidak jelas batasan pengertiannya seperti gedung-gedung milik negara, kendaraan, infrastruktur bahkan rekening-rekening yang dianggap milik negara walaupun dana yang masuk dalam rekening tersebut bukan milik negara, sebagai contoh kasus rekening Departemen Hukum Dan HAM yang menampung dana Tommy Soeharto yang dianggap oleh kejaksanaan sebagai uang negara.

Sedangkan menurut pengertian sempit keuangan negara adalah keuangan yang berasal dari APBN saja, sedangkan dana yang tidak termasuk dalam APBN bukan merupakan keuangan negara, bahkan sekalipun dana tersebut berasal dari APBN kalau telah dipisahkan bukan lagi merupakan keuangan negara, hal ini sejalan dengan penegasan surat edaran MARI yang menyatakan bahwa walaupun penyertaan modal negara pada BUMN berasal dari APBN karena telah dipisahkan bukan lagi keuangan negara melainkan murni aset BUMN.

Kedua penafsiran ekstrim tersebut dalam praktik telah menimbulkan kerancuan dalam penegakan hukum. Salah satu akibat dari penafsiran luas yang memiliki kerancuan dalam praktik terjadi pada perumusan Pasal 2 huruf g dan i Undang-undang No. 17 Tahun 2003 yang berbunyi:

- 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.
- kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa akibat ketidaktegasan pengertian keuangan negara dalam UUD 1945 telah mengakibatkan multi tafsir dalam pengertian, batasan dan ruang lingkup keuangan negara sehingga menimbulkan kerancuan dalam implementasinya, baik dalam UU Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan UU Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara yang berdampak lebih lanjut terhadap tanggung jawab BUMN atas pengelolaan keuangan BUMN yang dianggap sebagai keuangan negara.

2. Inharmonisasi Peraturan Perundang-undangan telah menimbulkan ketidaktegasan dan Kepastian Hukum dalam Pertanggungjawaban BUMN Atas Pengelolaan Keuangan Negara

Hukum sebagai sistem terdiri dari banyak subsistem yang saling berhubungan. Suatu sistem Hukum yang baik memerlukan harmonisasi antara subsistem yang satu dengan sub sistem yang lain, sehingga di antara sub-sub sistemnya merupakan sinergi yang saling mendukung dan saling memperkuat. Jika di antara sub sistem hukum saling berbenturan atau tidak sinkron, maka akan timbul kerancuan, inharmonisasi, yang pada akhirnya akan menyebabkan kerancuan dalam penerapan hukum tersebut. Jika ditinjau segi sistem, suatu aturan misalnya ketentuan keuangan

negara, memiliki sistemnya sendiri sehingga harmonisasi yang harus dimiliki oleh sistem hukum keuangan negara meliputi:

- Harmonisasi atau sinkronisasi horizontal, yaitu keserasian antara peraturan-peraturan keuangan negara yang memiliki kedudukan setara misalnya antara UU Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara, UU Perseroan, UU BUMN, UU Tindak Pidana Korupsi dsb.
- Harmonisasi atau sinkronisasi vertikal, yaitu keserasian antara berbagai peraturan yang mengatur keuangan negara dari peraturan yang tertinggi sampai yang terendah. Misalnya mulai dari UUD s.d. Keputusan Menteri tidak boleh ada ketentuan yang saling bertentangan.

Sebagai contoh inharmonisasi hukum di bidang keuangan telah menimbulkan ketidakadilan dalam praktik penerapannya di bidang keuangan publik adalah tidak jelasnya batasan keuangan negara. Memberikan penafsiran yang terlalu luas oleh aparaturnya telah menyebabkan kegamangan dan ketakutan aparaturnya, termasuk para Direksi BUMN untuk mengambil keputusan. Hal ini akan menjadi penghambat laju perekonomian nasional, sehingga diperlukan sistem pengaturan yang memberikan kepastian hukum agar lebih memberikan keyakinan dan kenyamanan kerja bagi pelaksanaan kebijakan yang memerlukan langkah-langkah konkrit dalam batas-batas yang jelas.

3. Persepsi Aparatur Negara Baik Penegak Hukum, Badan Peradilan Maupun Aparatur Pemerintah Termasuk Pejabat-pejabat BUMN menyangkut pertanggungjawaban BUMN terhadap pengelolaan keuangan negara.

- a. Dalam kasus Bank Mandiri terdapat perbedaan persepsi tentang kelayakan keputusan pemberian kredit antara BPK dan Direksi Bank Mandiri**

Pengakuan temuan audit Badan Pemeriksa Keuangan (“BPK”) yang menyatakan adanya indikasi perbuatan kolusi dan korupsi terhadap pemberian kredit kepada para debiturnya pada akhir Mei 2005 telah menjadikan para Direksi Bank Mandiri sebagai tersangka dan harus menjalani pemeriksaan di Kejaksaan Agung (“kejakung”) karena ada indikasi pelanggaran hukum oleh direksi. Maka RUPS tahun 2005 mencopot jabatan para direksi.⁷³

Dalam laporan audit BPK ditemukan ada indikasi perbuatan kolusi dan korupsi yang dilakukan direksi Bank Mandiri dikarenakan direksi menyetujui permohonan tambahan kredit dari debitur yang sedang bermasalah terhadap pemberian kredit sebelumnya. Hal ini menjadi temuan para auditor BPK karena tolak ukur yang dipakai untuk mengevaluasi dan menilai kelayakan keputusan direksi Bank Mandiri adalah melalui perspektif *auditing* keuangan.⁷⁴ Sedangkan di pihak lain semua keputusan manajerial atau investasi harus dilakukan pihak manajemen secara rasional. Dalam pertimbangan keputusan untuk mengabulkan atau menolak suatu permohonan tambahan kredit dari debitur yang sedang bermasalah. Para Direksi Bank Mandiri mengkajinya dari perspektif manajerial atau investasi secara komprehensif yaitu mempertimbangkan kondisi riil. Prospek dan untung rugi pemberian kredit bagi debitur dan bank sendiri dalam jangka pendek maupun jangka panjang.

Dari perspektif manajerial alasan utama direksi Bank Mandiri mengabulkan pemberian kredit tambahan karena untuk menolong korporasi (debitur) agar tetap beroperasi dan sekaligus untuk

⁷³ Majalah InfoBank No. 320, edisi November 2005, hal 4. Mantan Direktur Utama Bank Mandiri E. C. W. Neloe menjadi tersangka sejak 11 Mei 2005 dan mulai ditahan di Kejaksaan pada 17 Mei 2005. Neloe bersama mantan *director corporate banking*, M. Sholeh Tasripan. Dijadikan tersangka karena kredit macet dalam penyaluran kredit ke PT. Cipta Graha Nusantara.

⁷⁴ Undang-undang dasar 1945, Pasal 23 E ayat 1. BPK berwenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara.

menyelamatkan Bank Mandiri dari kerugian yang lebih besar apabila debitur bangkrut dan tidak bisa melunasi kewajibannya. Dengan menyetujui tambahan kredit, para direksi Bank Mandiri berharap para debitur akan mampu menyelesaikan proyeknya dan menghasilkan *return on investment* (ROI) yang tinggi sehingga debitur mampu mengembalikan pinjaman plus bunganya kepada bank. Dengan demikian, keputusan direksi Bank Mandiri mengabulkan permohonan kredit dari debitur bermasalah merupakan suatu keputusan yang rasional.

Sedangkan menurut perspektif auditor BPK, tindakan direksi Bank Mandiri merupakan pelanggaran hukum. BPK dalam hal ini malakukan pertimbangan yang tidak mendalam karena hanya melihat proses pemberian kredit tersebut pada norma-norma dan standar *auditing* keuangan yang konvensional. Konvensional karena dalam mengevaluasi kewajaran suatu keputusan dari tindakan manajerial, pihak BPK hanya mengevaluasinya dari perspektif waktu jangka pendek secara periodik (enam bulan atau setahun) dan menasumsikan bahwa semua keputusan dan tindakan manajerial harus didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan dan kalkulasi yang normal dan rasional. Padahal, esensi dari efektivitas keputusan dan tindakan manajerial dari direksi adalah jangka panjang sehingga untuk mengevaluasi dan mengukurnya tidak bisa hanya mengandalkan perhitungan *auditing*.

b. Menurut teori keagenan (*agency theory*) tindakan Direksi bukan merupakan tindakan korupsi

Dalam perspektif teori agensi (*agency theory*), khususnya kontrak agensi antara *principal* (pemilik) dengan *agents* (manajemen), para direksi Bank Mandiri telah diberi mandat oleh pemegang saham untuk mengambil keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan manajerial yang strategis dan taktis untuk meningkatkan nilai perusahaan (*value of the firm*) dan nilai ekuitas pemegang saham (*shareholder value*)

dalam jangka panjang. Karena itu, logika dan efektivitas dari keputusan-keputusan manajerial tidak bisa hanya dievaluasi dengan menggunakan norma-norma, prinsip-prinsip atau standar-standar auditing tetapi juga harus menggunakan norma-norma dari keputusan manajerial atau investasi.

Patut diketahui bahwa motif utama yang mendasari para direksi Bank Mandiri mengabulkan permohonan tambahan kredit dari para debitur bermasalah adalah karena para debitur mengajukan alasan-alasan berikut:

- dengan jumlah pinjaman sebelumnya, pihak debitur belum dapat menyelesaikan pembangunan atau pengembangan proyek;
- terjadi pembengkakan dalam biaya proyek sehingga dibutuhkan dana tambahan untuk melanjutkannya; dan
- proyek-proyek yang telah diselesaikan belum dapat menghasilkan ROI sehingga dibutuhkan dana tambahan untuk biaya operasinya.

Jika Bank Mandiri tidak mengucurkan dana kredit, maka proyek-proyek investasi tersebut terancam gagal. Jika gagal, maka perusahaan (debitur) terancam bankrut dan tidak dapat mengembalikan pinjamannya karena pihak debitur memberikan alasan-alasan yang logis dan meyakinkan pada pihak direksi bahwa proyek yang sedang berjalan memiliki prospek yang cerah, maka pihak direksi menyetujui permohonan tambahan kredit.

Dalam perspektif teori pertimbangan keputusan manajerial, keputusan yang tampak irasional disebut *escalation commitment*. Esensi dari *escalation commitment* adalah komitmen dari seorang manajer untuk tetap melanjutkan keputusan awalnya atau suatu proyek yang sudah terbukti memberikan *feedback* negatif karena meyakini bahwa keputusan awal atau proyek yang sedang berjalan tersebut akan memberikan *feedback* yang positif atau menguntungkan di waktu mendatang.

Secara teoritis, *escalation commitment* terhadap keputusan awal dipengaruhi oleh banyak faktor. Faktor-faktor tersebut antar lain:

- harapan dari para manajer bahwa keputusan awal atas proyek yang telah dirintis akan memberikan *feedback* atau keuntungan yang besar di kemudian hari jika terus dilanjutkan;
- adanya pemikiran manajer yang merasa rugi jika tidak melanjutkan suatu proyek yang belum menguntungkan karena mereka telah melakukan pengorbanan cukup banyak untuk berinvestasi pada proyek tersebut; dan
- ketakutan para manajer jika mereka menghentikan suatu proyek atau tidak melanjutkan komitmen awalnya karena penghentian tersebut mengindikasikan adanya kesalahan manajemen dalam membuat keputusan awal.

Sebagai *agent* yang diberi mandat oleh pemegang saham (*principal*) untuk mengelola dan mengambil keputusan-keputusan strategis dan taktikal untuk meningkatkan nilai perseroan dan nilai pemegang saham, keputusan direksi Bank Mandiri mengabulkan proposal tambahan kredit dari para debitur bermasalah bukan merupakan indikasi perbuatan kolusi dan korupsi seperti diopiniikan BPK.

c. Penegak hukum tidak mempertimbangkan tujuan materil dari dilakukannya pemberian kredit

Seharusnya BPK juga menginvestigasi motif-motif dibalik keputusan direksi Bank Mandiri untuk mengabulkan permohonan tambahan kredit dari debitur bermasalah dari perspektif keputusan manajerial atau investasi. Dengan menginvestigasi motif-motif manajerialnya, maka kejakung dan pengadilan dapat membedakan antara pertimbangan-pertimbangan manajerial yang logis dan tidak logis.⁷⁵

⁷⁵ Kejaksaan RI adalah sebuah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara khususnya dibidang penuntutan, dan sebagai badan yang berwenang dalam penegakan hukum dan keadilan. Kejaksaan dipimpin oleh jaksa agung yang dipilih oleh dan bertanggung jawab kepada Presiden, Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi, dan Kejaksaan Negeri merupakan

Pertimbangan yang logis, misalnya, adalah untuk menolong debitur bermasalah agar tetap *survive* dan sekaligus untuk menyelamatkan bank dari potensi kerugian yang besar. Sementara pertimbangan yang tidak logis, misalnya, adalah untuk mendapatkan komisi. Pihak debitur yang menerima tambahan kredit juga perlu diinvestigasi untuk mengkonfirmasi alasan-alasan manajerial yang dinyatakan para Direksi Bank Mandiri. Jika dalam proses investigasi oleh kejakung kepada direksi memang ditemukan perbuatan kolusi dan korupsi untuk memperkaya diri maka kejakung dapat menuntut dengan menggunakan pasal-pasal hukum pidana tindak korupsi yang merugikan keuangan negara. Dari kasus opini audit BPK, tampak ketidakharmonisan muncul karena norma-norma dan nilai-nilai (*values*) dari paradigma *auditing* yang perspektifnya adalah jangka pendek digunakan untuk menilai kewajaran dari keputusan-keputusan manajerial dan investasi korporasi yang implikasinya adalah jangka panjang. Akibatnya, pihak direksi Bank Mandiri yang diopinikan merasa difitnah karena merasa tidak melakukan indikasi perbuatan kolusi dan korupsi seperti yang diopinikan dalam hasil *audit*. Karena setiap opini audit dari BPK dan lembaga-lembaga audit lainnya memiliki sejumlah implikasi hukum yang serius, maka dampak negatifnya bagi pihak-pihak yang diopinikan bisa kehilangan jabatan, kepercayaan, nama baik dan menanggung beban rasa malu yang luar biasa dalam kehidupan bermasyarakat.

d. Dampak negative akibat kesalahan persepsi Penegak hukum terhadap perekonomian nasional

Dampak negatif pasca BPK memberi opini audit terhadap kasus kredit macet Bank Mandiri bagi bank-bank BUMN sangat luar biasa. Yaitu, sejumlah debitur potensial enggan mengajukan kredit, terjadi migrasi debitur, deposan, dan mitra bisnis ke bank-bank swasta, dan para

kekuasaan negara Khususnya dibidang penuntutan, di mana semuanya merupakan satu kesatuan yang utuh dan tidak dapat dipisahkan. www.kejaksaan.go.id. Diakses 4 Juli 2006.

direksi bank BUMN cenderung menghindari keputusan kredit yang beresiko tinggi. Akibatnya seperti tercermin dalam laporan Bank Indonesia bulan Juni-Oktober 2005, peran intermediasi dan kinerja keuangan bank-bank BUMN menurun drastis.

Pada kongres perhimpunan bank-bank Umum Nasional (Perbanas) awal Mei 2006 menghasilkan suatu keputusan yang sangat penting, yaitu mengenai fungsi intermediasi perbankan. Selama ini, kurang lancarnya fungsi intermediasi salah satunya disebabkan oleh perlakuan tidak *fair* terhadap seorang bankir. Untuk itu, perbanas meminta, prinsip *business judgement rule* dijadikan sebagai bagian dari tugas dan tanggung jawab setiap pengurus bank.⁷⁶

Sigit Pramono, selaku Ketua Perbanas, meminta agar direksi atau pengurus bank yang telah melaksanakan kepengurusan sesuai dengan prinsip *business judgement rule* tidak dimintai pertanggungjawaban atas segala hal yang timbul. Hal ini dikarenakan kegiatan operasional perbankan menyangkut risiko, apalagi setiap keputusan yang diambil pengurus bank berdasarkan pertimbangan bisnis tidak serta merta dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi. Tidak semua kesalahan dalam keputusan bisnis bisa dinilai sebagai tindakan korupsi oleh pengurus bank.

e. Batasan kewenangan Business Judgement Direksi adalah kepatutan dan kewajaran

Esensi pengelolaan perseroan secara ekonomis merupakan kegiatan perekonomian dengan tujuan menjaga kelangsungan usaha melalui pemupukan keuntungan dan pengembangan usaha itu sendiri, sedangkan secara hukum pengelolaan perseroan merupakan kewajiban fiduciary para pengurus perseroan.

⁷⁶ Majalah info Bank No. 327. edisi juni 2006, hal. 6.

Kewajiban *fiduciary duty* berasal dari kata *fiduciary* yang berarti kepercayaan dan *duty* yang bermakna tugas. Dengan demikian *fiduciary duty* dapat diartikan sebagai seseorang yang memegang tugas atau dasar kepercayaan untuk kepentingan pihak lain. Doktrin *fiduciary duty* merupakan doktrin terpenting di dalam hukum perseroan, merupakan tugas dengan derajat tinggi yang mendasar pada itikad baik, kepercayaan, kejujuran, loyalitas, memiliki kapasitas untuk dipercaya, memiliki kemampuan dan pengetahuan, yang diberikan pihak lain (*agency*) sesuai dengan UUPT, *fiduciary duty* diberikan oleh badan hukum perseroan kepada organ perseroan yaitu direksi, komisaris, dan pemegang saham melalui RUPS.⁷⁷

Terkait antara *fiduciary duty* dan *business judgement rule* dalam UUPT diatur mengenai kewajiban direksi untuk bertindak bagi kepentingan perseroan yang mencerminkan kewajiban direksi untuk mengurus perseroan hanya untuk keperluan perseroan semata.⁷⁸ Direksi perseroan harus mengetahui dan memiliki penilaian sendiri tentang tindakan yang menurut pertimbangannya adalah sesuatu yang harus atau tidak dilakukan untuk kepentingan perseroan.

Ini berarti direksi dalam menjalankan tugas kepengurusannya harus senantiasa bertindak dengan itikad baik, memperhatikan kepentingan perseroan dan bukan kepentingan dari pemegang saham semata, kepengurusan perseroan harus dilakukan dengan baik, sesuai dengan tugas dan kewenangan yang diberikan kepadanya, dengan tingkat kecermatan yang wajar, serta dengan ketentuan bahwa direksi tidak diperkenankan untuk melakukan tindakan yang dapat menyebabkan benturan kepentingan antara kepentingan perseroan dengan kepentingan direksi.

⁷⁷ Mas Ahmad Daniri. *Op.cit.* hal. 30.

⁷⁸ UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas. Pasal 82.

Hal tersebut penting artinya karena mencerminkan bahwa antara direksi dan perseroan terdapat suatu bentuk hubungan saling ketergantungan, dimana perseroan bergantung pada direksi sebagai organ yang dipercayakan untuk melakukan pengurusan perseroan. Dari penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya direksi merupakan organ “kepercayaan” perseroan yang bertindak mewakili perseroan dalam segala macam tindakan hukumnya untuk mencapai tujuan dan kepentingan perseroan. Terkait dengan prinsip kepercayaan tersebut, ada dua hal penting mengenai peranan direksi yaitu:⁷⁹

- direksi adalah *trustee* bagi perseroan (*duty of loyalty and good faith*).
- direksi adalah agen bagi perseroan dalam mencapai tujuan dan kepentingannya (*duty of care and skill*).

Dalam upaya menghindari benturan kepentingan, direksi bertindak sebagaimana layaknya seorang yang dipercaya untuk mengelola harta kekayaan perseroan, maka dalam kewajiban untuk bertindak secara profesional dan berhati-hati, direksi sebagai organ kepercayaan perseroan diharapkan dapat menjalankan perseroan sehingga memberikan keuntungan bagi perseroan. Direksi diberi fleksibilitas dalam bertindak untuk melaksanakan fungsi kegiatan manajemen dengan mengambil resiko dan peluang dimasa depan. Permasalahan lain dalam menerapkan GCG, adalah mengenai kerugian pada sebuah BUMN yang diidentikan dengan kerugian negara. Aparat penegak hukum dan BPK sampai saat ini tetap bersikukuh bahwa keuangan BUMN yang berbadan hukum perseroan identik dengan keuangan negara. Oleh karena itu, kerugian pada BUMN dianggap telah merugikan keuangan negara. Menurut Prof. Arifin P. Soeria Atmaja, perbuatan seseorang dalam suatu perseroan tidak dikategorikan merugikan keuangan negara karena dalam perseroan tersebut bukan lagi keuangan negara melainkan keuangan milik perseroan tersebut

⁷⁹ Mas Ahmad Daniri. *Op.cit.*, hal. 36.

dimana negara sebagai pemegang sebagai pemegang saham mempunyai kedudukan hukum yang sama dengan pemilik saham lainnya. Bahwa keuangan yang ada pada suatu BUMN tidak termasuk dalam pengertian keuangan negara karena keuangan negara tersebut telah dipisahkan dari wilayah hukum publik (keuangan negara) dan masuk kewilayah hukum privat (keuangan perseroan terbatas), untuk dijadikan modal penyertaan guna dijadikan modal pendirian perseroan dalam rangka meningkatkan kegiatan usahanya.⁸⁰

Berdasarkan Pasal 3 ayat (1) UUPT, pemegang saham perseroan tidak bertanggungjawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian perseroan melebihi nilai saham yang telah diambilnya. Dari pasal ini jelas bahwa kerugian perseroan tidak identik dengan kerugian para pemegang saham.

f. Analisis atas Tindakan Bank Mandiri dikaitkan dengan prinsip pertanggungjawaban GCG.

Esensi GCG adalah peningkatan kinerja perusahaan melalui pemantauan kinerja manajemen dan adanya akuntabilitas manajemen terhadap pemangku kepentingan lainnya, berdasarkan kerangka aturan dan peraturan yang berlaku. Untuk meningkatkan akuntabilitas antara lain diperlukan auditor, Komite Audit, serta remunerasi eksekutif. GCG memberikan kerangka acuan yang memungkinkan pengawasan berjalan efektif sehingga tercipta mekanisme *checks and balances* diperusahaan.⁸¹

Seberapa jauh perusahaan memperhatikan prinsip-prinsip dasar GCG telah menjadi faktor penting dalam pengambilan keputusan investasi. Terutama sekali hubungan antara praktek GCG dengan karakter investasi internasional saat ini. Suatu perusahaan yang ingin

⁸⁰ Majalah Bank & Manajemen. Edisi No. 88 Maret/April 2006, hal. 52.

⁸¹ Mas Achmad Daniri. *Op. cit.*, hal. 14-15.

mengambil manfaat dari Pasar modal global, dan jika perusahaan ingin menarik modal jangka panjang, maka penerapan GCG secara konsisten dan efektif akan mendukung kelangsungan usaha perusahaan. Bahkan jika perusahaan tidak bergantung pada sumber daya dan modal asing, penerapan dan praktik GCG akan dapat meningkatkan keyakinan investor domestik terhadap perusahaan. Manfaat penerapan GCG dalam jangka panjang dapat menjadi pilar utama pendukung tumbuh kembangnya perusahaan sekaligus pilar pemenang pada era persaingan global. Disamping hal-hal tersebut di atas, GCG juga dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

- a. mengurangi *agency cost*, yaitu suatu biaya yang harus di tanggung pemegang saham sebagai akibat pendelegasian wewenang kepada pihak manajemen. Biaya-biaya ini dapat berupa kerugian yang diderita perusahaan sebagai akibat penyalahgunaan wewenang, ataupun biaya pengawasan yang timbul untuk mencegah terjadinya hal tersebut.
- b. Mengurangi biaya modal (*cost of capital*), yaitu sebagai dampak dari tata kelola perusahaan yang baik tadi menyebabkan tingkat bunga atas dana atau sumber daya yang dipinjam oleh perusahaan semakin kecil seiring dengan turunnya tingkat risiko perusahaan.
- c. Meningkatkan nilai saham perusahaan sekaligus dapat meningkatkan citra perusahaan di mata publik dalam jangka panjang.
- d. Menciptakan dukungan para *stakeholders* (para pemangku kepentingan) dalam lingkungan perusahaan dan berbagai strategi dan kebijakan yang ditempuh perusahaan, karena umumnya *stakeholders* ingin mendapatkan manfaat maksimal dari segala tindakan dan strategi yang dijalankan perusahaan dalam menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan.

Sedangkan manfaat yang ingin dicapai oleh pihak Direksi dan Komisaris Bank Mandiri dari penerapan GCG adalah:⁸²

- a. meningkatkan kesungguhan manajemen dalam menerapkan prinsip-prinsip keterbukaan, akuntabilitas, tanggung jawab, independensi, kewajaran, dan kehati-hatian dalam pengelolaan bank.
- b. Meningkatkan kinerja bank, efisiensi dan pelayanan kepada *stakeholder*.
- c. Mempermudah perolehan dana pembiayaan yang lebih murah dan tidak kaku yang pada akhirnya akan meningkatkan *shareholder value*.
- d. Menarik minat dan kepercayaan investor.
- e. Memenuhi kepentingan *shareholder* atas peningkatan *shareholder value*. dan dividen.
- f. Melindungi Bank Mandiri dari intervensi politik dan tuntutan hukum.

Pada akhir tahun 2005, sejalan dengan komitmen dari pihak manajemen dan karyawan Bank Mandiri untuk memperbaiki tingkat pelayanan baik secara internal maupun kepada para nasabah, pihak Marketing Research Indonesia (MRI) menempatkan Bank Mandiri pada peringkat ketiga dalam *Bank Service Excellence Monitor Survey*, hal ini merupakan suatu peningkatan dibandingkan pada tahun 2004 dimana Bank Mandiri menduduki peringkat kesebelas. Kesungguhan pihak manajemen dan karyawan dalam melaksanakan prinsip-prinsip GCG dan penerapan *Corporate Values* menjadikan Bank Mandiri berhasil meraih penghargaan sebagai *The Best Online Banking In Indonesia* Tahun 2005 untuk layanan *Internet Banking* dan Call Center Award dari majalah PC Magazine. Majalah SWA dan MARS juga memberi penghargaan *The Best Loyalty Program* untuk Visa Card Bank Mandiri. Menurut hasil survey majalah SWA dan Frontier, posisi ATM Bank Mandiri berada diperingkat kedua *Indonesia Customer Satisfaction Award* (ICSA) dengan nilai indeks kepuasan nasabah 4.045

⁸² Komite Good Corporate Governance. *Op. cit.*, artikel, Hal. 2.

berdasarkan survei yang dilakukan pada tahun 2005. sedangkan Finance Asia memberikan Bank Mandiri *Ranked Second For Best Investor Relation Category*.⁸³



⁸³ Annual Report Bank Mandiri Tahun 2005, hal. 19.

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian tersebut di atas, kami menyimpulkan sebagai berikut:

- 1) Sampai saat ini belum ada ketegasan Pengertian Keuangan Negara terutama ketika terkait dengan salah satu unsur dari pasal-pasal Undang-undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagaimana telah dilakukan 4 (empat) kali amandemen tidak menyebutkan secara jelas apa yang dimaksud dengan keuangan negara.
- 2) BUMN, khususnya persero adalah sebuah badan usaha berbadan hukum yang bertujuan untuk mencari keuntungan. Pada dasarnya badan hukum adalah badan yang dapat memiliki hak-hak untuk melakukan perbuatan seperti manusia; memiliki kekayaan sendiri, dapat menjadi tergugat dan/atau menjadi penggugat di depan pengadilan.
- 3) Modal BUMN adalah penyertaan langsung dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dengan pemisahan ini negara melakukan penyertaan di perusahaan tersebut sehingga demi hukum kekayaan negara tersebut telah menjadi kekayaan badan usaha. Jadi, secara yuridis modal BUMN adalah kekayaan perusahaan, bukan lagi kekayaan negara.
- 4) Dari studi kasus kredit Bank Mandiri kepada PT CGN terdapat persepsi yang berbeda di antara para aparaturnya penegak hukum dalam memandang permasalahan keuangan negara. Dalam perbedaan persepsi dan ketidakpastian hukum itu E.C.W. Neloe, Soleh Tasripan, dan I Wayang Pugeg selaku Direksi Bank Mandiri oleh MARI dianggap telah melanggar prinsip kehati-hatian dalam menyalurkan kredit kepada perusahaan tersebut, sehingga dianggap telah menimbulkan kerugian keuangan Negara dan divonis 10 (sepuluh) tahun penjara.

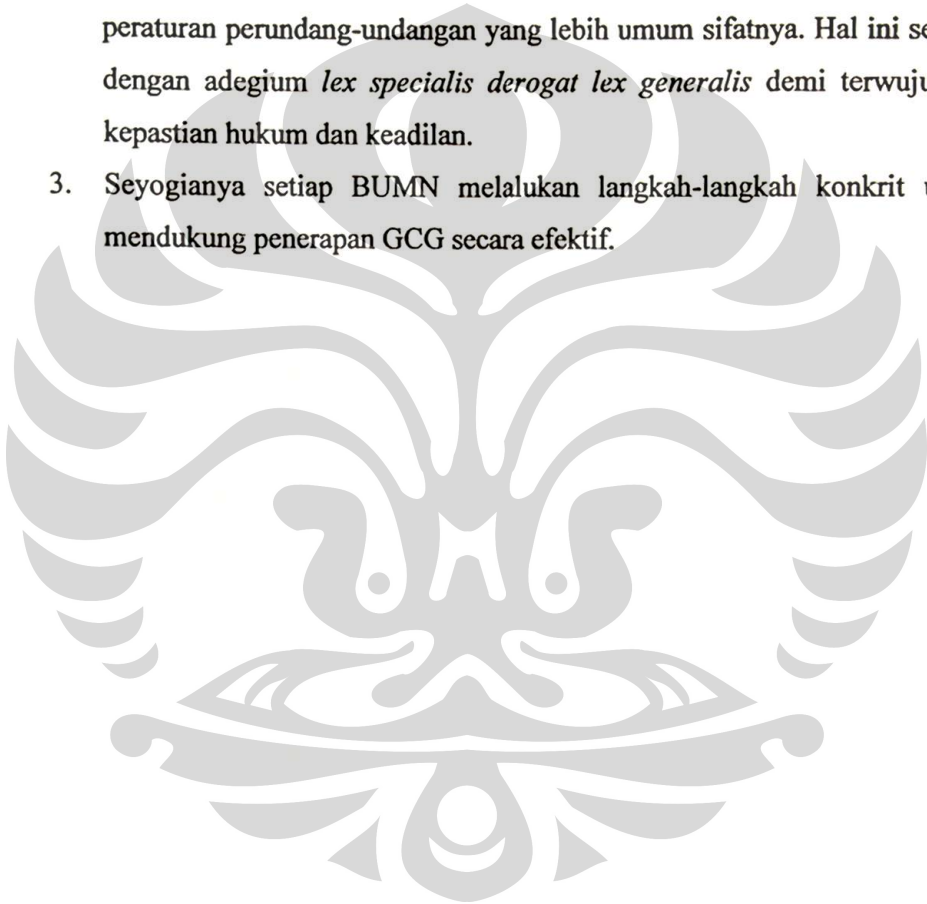
- 5) Dari kasus kredit Bank Mandiri kepada PT CGN ditemukan fakta bahwa telah terjadi kesalahan penerapan hukum yang menimbulkan ketidakadilan akibat dari adanya kerancuan dalam peraturan perundang-undangan tentang keuangan negara yang disebabkan karena adanya:
- Batasan dan Pengertian Keuangan Negara tidak jelas.
 - Inharmonisasi Peraturan Perundang-undangan telah menimbulkan ketidaktegasan dan Kepastian Hukum dalam Pertanggungjawaban BUMN Atas Pengelolaan Keuangan Negara.
 - Persepsi yang berbeda antara Aparatur Negara Baik Penegak Hukum, Badan Peradilan Maupun Aparatur Pemerintah Termasuk Pejabat-pejabat BUMN menyangkut pertanggungjawaban BUMN terhadap pengelolaan keuangan negara.
 - Dalam kasus Bank Mandiri terdapat perbedaan persepsi tentang kelayakan keputusan pemberian kredit antara BPK dan Direksi Bank Mandiri, penegak hukum menganggap perbuatan itu merupakan tindak pidana korupsi, walaupun menurut teori keagenan (*agency theory*) tindakan direksi bukan merupakan tindakan korupsi. Karena Penegak hukum tidak mempertimbangkan tujuan materil dari dilakukannya pemberian kredit.
- 6) Kerancuan penerapan hukum berdampak negative yang luas terhadap perekonomian nasional.
- 7) Batasan kewenangan *Business Judgement* Direksi adalah kepatutan dan kewajaran.
- 8) Tindakan Bank Mandiri dikaitkan dengan prinsip pertanggungjawaban GCG secara yuridis telah memenuhi syarat.

B. SARAN-SARAN

1. Seyogianya dilakukan pembaharuan hukum keuangan negara dengan cara terlebih dahulu melakukan *judicial review* terhadap UU No. 17 Tahun 2004 Tentang Keuangan negara, karena undang-undang tersebut tidak

mencerminkan kepastian hukum sehingga tidak menjamin perlindungan hukum sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945.

2. Mengingat Peseroan Terbatas (termasuk PT persero) diatur dalam undang-undang khusus maka seyogianya penanganan dan penyelesaian permasalahan hukum yang terkait dengan perseroan diselesaikan berdasarkan ketentuan khusus tersebut dan tidak dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih umum sifatnya. Hal ini sejalan dengan adegium *lex specialis derogat lex generalis* demi terwujudnya kepastian hukum dan keadilan.
3. Seyogianya setiap BUMN melakukan langkah-langkah konkrit untuk mendukung penerapan GCG secara efektif.



DAFTAR PUSTAKA

I. BUKU:

Adolf, Huala. *Aspek-aspek Negara Dalam Hukum Internasional*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, Cetakan kedua, tahun 1996.

Ali, Chidir. *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, 1997.

Busroh, Abu Daud. *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, Tahun 2001.

Daniri, Mas Achmad. *Good Corporate Governance: Konsep dan Penerapannya dalam Konteks Indonesia* (Jakarta: PT. RAY Indonesia, 2005).

Fuady, Munir. *Doktrin-doktrin Modern Dalam Corporate Law. Eksistensinya dalam Hukum Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002.

Keenan, Denis. *Smith and Keenan's Company Law*, Pearson Longman, Harlow, 2002.

Logemann, J.H.A. *Het Recht In Indonesie* (1952).

Oppenheim-lauterpacht, *internasional law: a treatise, vol. I: peace*, edisi ke-8, longmans, tahun 1967.

Prajudi, Atmosudirdjo. *Hukum Administrasi Negara* (1983).

Prasetya, Rudy. *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas Disertasi Dengan Ulasan Menurut Undang-undang No. 1 Tahun 1995*, Alumni, Bandung 1995.

Rajagukguk, Erman. *Nyanyi Sunyi Kemerdekaan Menuju Indonesia Negara Hukum Demokratis*, FHUI, Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi, Depok, 2006.

Soeriaadmadja, Arifin P. *Implikasi Hukum Pengelolaan Tanggung Jawab Dan Pemeriksaan BUMN*, dalam Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Praktik dan Kritik (Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2005).

Tasrif, S. *Hukum Internasional Tentang Pengakuan Dalam Teori Dan Praktik*, Abardin, Bandung, tahun 1987.

Tunggal, Iman Sjahputra. dan Amin Widjaja Tunggal, *Membangun Good Corporate Governance (GCG)*, (Jakarta : Harvarindo, 2002).

Utrecht, E. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (1964).

Wila, Marnixon R.C. *Konsepsi Hukum Dalam Pengaturan Dan Pengelolaan Wilayah Perbatasan Antarnegara*, (Bandung: PT Alumni), Tahun 2006.

Yani Ahmad. dan Widjaja, Gunawan. *Perseroan Terbatas*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999.

II. ARTIKEL:

Kesowo, Bambang. *Fiduciary Dutes Direksi Perseroan Terbatas Menurut Undang-undang No. 1 Tahun 1995*, artikel di Newsletter, edisi No. 23/VI/ Desember 1995.

Komite Good Corporate Governance, Piagam (charter) Good Corporate Governance, artikel 300, (Jakarta : PT.Bank Mandiri (persero). Tbk. 17 Oktober 2005.

Annual Report Bank Mandiri Tahun 2005.

www.kejaksaan.go.id. Diakses 6 Juli 2008.

III. MAJALAH:

Jurnal Hukum Bisnis, Khairandy, Ridwan. *Konsepsi Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Dalam Perusahaan Perseroan*, Volume 26 No.1 Tahun 2007.

Majalah InfoBank No. 320. edisi November 2005.

Majalah Trust, Neloe Masih Punya Peluang, 23 Oktober 2005.

Majalah Bank & Manajemen. Edisi No. 88 Maret/April 2006.

IV. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:

Indonesia, Undang-undang Dasar 1945.

Indonesia, Undang-Undang Tentang Perbankan, UU No. 7 Tahun 1992 LN Tahun 1992 No. 31 TLN No. 3472.

Indonesia, UU tentang Perseroan Terbatas, UU No. 1 Tahun 1995 LN Tahun 1995 No. 13, TLN No. 3587.

Indonesia, UU tentang Perbankan, UU No. 10 Tahun 1998 LN Tahun 1998 No. 182, TLN No. 3790.

Indonesia, UU tentang Keuangan Negara, UU No. 17 Tahun 2003 LN Tahun 2003 No. 47, TLN No. 4286.

Indonesia, UU tentang BUMN, UU No. 19 Tahun 2003 LN Tahun 2003 No. 70, TLN No. 4297.

Indonesia, UU tentang Perseroan Terbatas, UU No. 40 Tahun 2007 LN Tahun 2007 No. 106, TLN No. 4756.

Indonesia, UU tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 LN Tahun 2004 No. 5, TLN No. 4355.

Indonesia, UU tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, UU No. 15 Tahun 2004 LN Tahun 2004 No. 66, TLN No. 4400.

OECD Principles of Corporate Governance Draft Revised Text, Preamble (January 2004).

PBI No. 1/6/PBI/1999 tentang Penugasan Direktur Kepatuhan (Compliance Director) dan Penerapan Standar Pelaksanaan Fungsi Audit Intern Bank Umum.

PBI No. 2/27/PBI/2000 tanggal 15 Desember 2000 tentang Bank Umum

PBI No.3/22/PBI/2001 tanggal 13 Desember 2001 tentang Transparansi Kondisi Keuangan Bank.

PBI No. 3/25/PBI/2001 tanggal 26 desember 2001 tentang Penetapan Status Bank dan Penyerahan Bank Kepada BPPN (exit policy).

PBI No. 5/25/PBI/2003 tanggal 10 November 2003 tentang Fit and Proper Test.

PBI No.5/8/PBI/2003 tanggal 19 Mei 2003 tentang Penerapan Manajemen Risiko Bagi Bank Umum.

PBI No.6/10/PBI/2004 tanggal 12 April 2004 tentang Tingkat Kesehatan Bank Umum.

V. KAMUS:

Andreae, S.J. Fockema. *Rechtsgeleerd Handwoordenboek, Groningent.*

Black, Hendry Campbell. *Black's Law Dictionary*, fifth edition, ST. Paul Minn.: West Publishing Comp., Edisi ke-5, Tahun 1979.

Poerwadarminta, WJS. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, 1976.

Siegel, Joel G. dan Shim, Jae K. Kamus Istilah Akutansi, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 1996).

Webster's ninth collegiate Dictionary, 1991.

