

**SUDUT PANDANG HUKUM TENTANG KEKAYAAN BUMN  
SEBAGAI KEKAYAAN NEGARA YANG DIPISAHKAN**

**TESIS**

**Oleh :**

**Dwi Ary Purnomo  
NPM 0706175905**

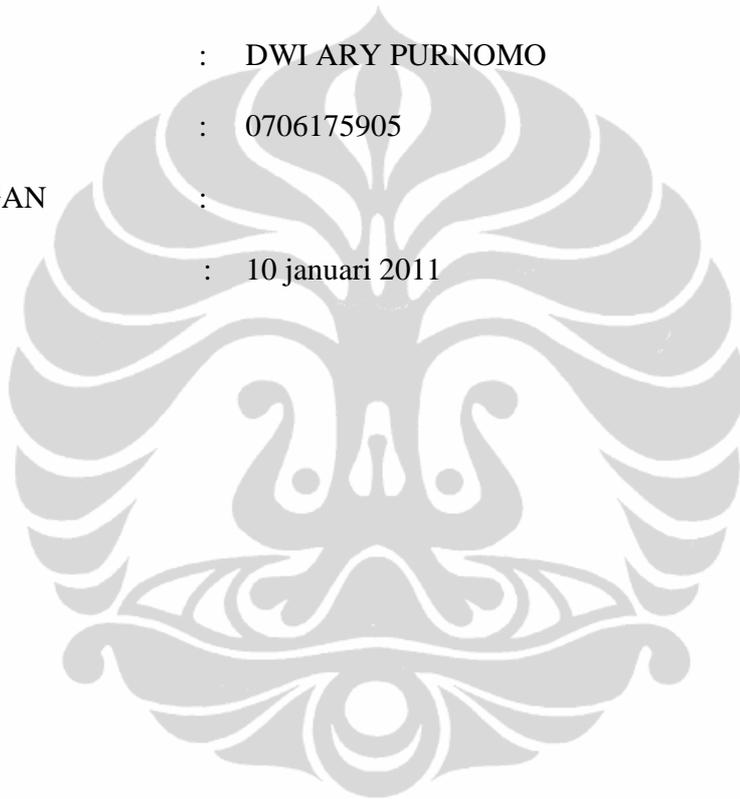


**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PASCASARJANA  
2011**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

NAMA : DWI ARY PURNOMO  
NPM : 0706175905  
TANDA TANGAN :  
TANGGAL : 10 januari 2011



## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh

Nama : Dwi Ary Purnomo  
NPM : 0706175905  
Program studi : Ilmu Hukum  
Judul Tesis : Sudut Pandang Hukum Tentang kekayaan BUMN  
Sebagai Kekayaan Negara Yang Dipisahkan

Telah berhasil dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Kekhususan Hukum Ekonomi Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Fredy Harris, SH, LL.M ( )

Penguji : Teddy Anggoro, SH, M.H. ( )

Penguji : Abdul Salam, SH, M.H. ( )

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 10 Januari 2011

## HALAMAN PERSEMBAHAN

Pertama-tama saya mengucapkan syukur ke hadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Kuasa, atas berkat dan rahmat-Nya, sehingga saya dapat menyelesaikan penulisan tesis untuk memperoleh gelar Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Berkat dan rahmat Tuhan ini, diperoleh melalui bimbingan, bantuan dan dukungan banyak orang. Untuk itu, dari hati yang tulus pertama-tama saya mengucapkan terima kasih kepada Bapak DR. Fredy Harris, S.H., LL.M, yang selama ini terus mengingatkan, membimbing dan mendorong saya untuk dapat menyelesaikan program Magister Hukum. Semoga Allah selalu memberkati, memberikan kesehatan, dan kekuatan dalam melaksanakan tugas-tugas Bapak DR. Fredy Harris, S.H., LL.M, di hari-hari mendatang.

Ucapan terima kasih saya sampaikan pula kepada para penguji tesis, yaitu, Bapak Teddy Anggoro,SH, MH dan Bapak Abdul Salam,SH, MH atas berbagai masukan dalam penyempurnaan tesis ini.

Ucapan terima kasih saya sampaikan kepada Pimpinan Kementerian Badan Usaha Milik Negara, terutama kepada Pimpinan dan rekan-rekan Biro Hukum dan Asdep Riset dan Informasi Kementerian Badan Usaha Milik Negara yang telah memberikan dukungan dan dorongan semangat saya untuk menyelesaikan program Magister Hukum ini.

Ucapan terima kasih kami sampaikan pula kepada Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, dan Sekretariat Program Pascasarjana Fakultas Hukum UI dan beberapa pihak lainnya, baik perorangan maupun lembaga yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu.

Sudah menjadi kewajiban saya, untuk mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada orang tua dan istri serta keluarga besar saya yang sangat menjadi inspirasi dan semangat hidup saya. Kiranya Allah SWT memberikan perlindungan, rahmat dan hidayah-Nya kepada kita semua. Amien.

Jakarta, 10 Januari 2011

Dwi Ary Purnomo

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan kepada Allah SWT atas terselesaikannya penulisan tesis kami tentang Sudut Pandang Hukum Tentang Kekayaan BUMN Sebagai kekayaan Negara Yang Dipisahkan.

Merupakan pengalaman yang menarik untuk mendalami dan mempelajari berbagai sudut pandang hukum atas kekayaan Badan Usaha Milik Negara sebagai kekayaan Negara yang dipisahkan. Untuk itu Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak DR. Fredy Harris, S.H, LL.M atas bimbingan akademis serta dorongan moril yang telah Bapak berikan menjadi sesuatu bagian sangat berharga dalam hidup saya. Tentu masih banyak kekurangan dalam penulisan tesis ini, perbaikan dan penyempurnaan akan menjadi babak baru pembelajaran bagi penulis selanjutnya.

Menjadi sebuah kebanggaan bagi penulis menjadi bagian dari civitas akademika Universitas Indonesia, semoga semangat belajar dan menimba ilmu yang telah penulis dapatkan pada masa kuliah akan terus selalu hidup dan berkembang jauh lebih baik.

Sebagai penutup penulis mengucapkan terima kasih kepada orang tua, istri dan keluarga besar serta semua pihak yang tidak dapat kami sebutkan satu per satu, semoga menjadi amal ibadah yang diridhoi Allah SWT. Amien.

Jakarta, Januari 2011

Dwi Ary Purnomo

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR  
UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai civitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertandatangan dibawah ini:

Nama : Dwi Ary Purnomo  
NPM : 0706175905  
Program studi : Ilmu Hukum  
Jenis Karya : Tesis

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

Sudut Pandang Hukum Tentang kekayaan BUMN Sebagai Kekayaan Negara Yang Dipisahkan.

Beserta perangkat yang ada (jka diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non Ekklusif ini niversitas Indonesiaberhak menyimpan, mengalihkan media/format-kan,mengelola dalam bentuk pangkalan data (database,merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meinta izin saya selama tetap tercantum nama saya sebagai penulis/pencipta an sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 10 Januari 2011

Yang Menyatakan

Dwi Ary Purnomo

## ABSTRAK

Nama : Dwi Ary Purnomo  
Program studi : Pascasarjana Fakultas Hukum  
Judul : Sudut Pandang Hukum Tentang kekayaan BUMN Sebagai Kekayaan Negara Yang Dipisahkan.

Tesis ini membahas mengenai sudut pandang hukum terhadap kekayaan BUMN sebagai Kekayaan Negara dipisahkan. BUMN sebagai Badan Hukum tunduk pada peraturan perundang-undangan terkait yang berlaku. Namun terdapat ketidakpastian hukum yang ditemukan dalam ketentuan Undang-undang nomor : 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 2 (g) bahwa Kekayaan negara/kekayaan daerah adalah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah, sementara ketentuan Undang-undang nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN, Pasal 1 secara tegas disebutkan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.

Tidak terbatasnya keuangan Negara dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tersebut di atas mengeliminasi semangat *entrepreneurship* jajaran manajemen BUMN dan berimplikasi pada kurang optimalnya BUMN didalam mewujudkan maksud dan tujuan pendiriannya .

Kurangnya koordinasi dan pemahaman yang baik pada penyusunan peraturan perundang-undangan dalam menerjemahkan pengertian dan batasan keuangan Negara, menyebabkan tidak sinkronnya peraturan perundangan-undangan yang diberlakukan dengan fakta yang ada berlaku dilapangan.

Dibutuhkan segera penyelarasan dan perbaikan uundang-undang yang mengatur tentang keuangan Negara agar dapat mendudukan fungsi hukum pada posisi ideal yang sebenarnya mengingat suatu peraturan perundang-undangan dibuat dan dipelihara oleh Negara yang bersifat mengikat dan ada sangsi tegas bagi setiap orang atau pihak yang melanggarnya.

Kata Kunci : kekayaan Negara yang dipisahkan, Badan Usaha Milik Negara

## ABSTRAK

Name : Dwi Ary Purnomo  
Program : Master of Law  
Title : State Owned Enterprise Wealth as a Separated State Wealth based on Law Point of View.

This theses briefly reviews State Owned Enterprise (SOE) as a separated state wealth in Law point of view. The theses explores the conditions of Indonesian SOE status, in which as a corporation, SOE has to comply with all related state's laws and regulations. However, in some conditions, there is uncertainty in law body itself in delivering SOE's code of conduct particularly on those related to regulation of state wealth arrangement. This theses uses Law No. 17/2003 article 2 (g) as a case, where in this regulation is mentioned that state/local government wealth refers to wealth that is managed by the government itself or other parties consists of money, securities, state accounts, goods, and other rights based on price measurement, including separated wealth in SOEs. Meanwhile, the Law No. 19/2003 mentions that SOE is a corporation with its entire or partial capital is owned by the government, through direct allocation from state's separated wealth. In turns, this jurisdictions uncertainty will lead to SOEs profit loss.

Unlimited government finance scope as mentioned in Law No. 17/2003 may discourage self entrepreneurship within SOEs managerial layers and in turn will influence the organization performance in achieving its goals and objectives.

Insufficient coordination and comprehensive understanding of laws and regulations arrangement including interpretation and decision about financial limitation in this context, might create barrier to the synchronization process between stipulated laws and the real situation and condition faced by the government and SOEs.

Further harmonization and correction effort in laws and regulation related to government finance management are needed in order to put the ideal function of laws and regulation themselves in a state, to achieve law supremacy.

Key words: Separated state wealth, State Owned Enterprise.

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS</b> .....	ii
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	iii
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	iv
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	v
<b>HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI</b> .....	vi
<b>ABSTRAK</b> .....	vii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	ix
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Pokok Permasalahan.....	5
C. Tujuan Penelitian.....	5
D. Manfaat Penelitian.....	5
E. Kerangka Teori.....	6
F. Metode Penelitian.....	7
G. Sistematika Penulisan.....	8
<b>BAB II TINJAUAN UMUM KEBERADAAN DAN KEKAYAAN BADAN USAHA MILIK NEGARA</b> .....	<b>10</b>
A. Cikal Keberadaan Badan Usaha Milik Negara.....	10
B. Badan Usaha Milik Negara Sebagai Badan Hukum .....	16
C. Pengertian Kekayaan BUMN sebagai Kekayaan Negara Dipisahkan.....	25
D. Pengurusan dan Pengawasan Badan Usaha Milik Negara .....	34
E. Aksi Korporasi Badan Usaha Milik Negara.....	41
<b>BAB III SUDUT PANDANG HUKUM TERHADAP KEKAYAAN BADAN USAHA MILIK NEGARA SEBAGAI KEKAYAAN NEGARA .....</b>	<b>45</b>
A. Norma Hukum Keuangan Negara Dan Hukum Korporasi Terkait Dengan Pengelolaan BUMN.....	45
B. Kerugian Negara pada BUMN Yang Mengelola Kekayaan Negara ...	57
C. Kekayaan BUMN adalah BUKAN Kekayaan Negara .....	60
D. Imunitas dalam Pengambilan Keputusan Bisnis .....	63
E. Logika Perdata pada Hukum Bisnis versus Logika Pidana pada Keuangan Publik.....	66
F. Tanggungjawab kepidanaan dalam pengelolaan bisnis.....	68
G. Substansi Hukum.....	69
<b>BAB IV PENUTUP</b> .....	<b>84</b>
A. Kesimpulan.....	84
B. Saran.....	86
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>88</b>



**SUDUT PANDANG HUKUM TENTANG KEKAYAAN BUMN  
SEBAGAI KEKAYAAN NEGARA YANG DIPISAHKAN**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat  
guna memperoleh gelar Magister Hukum (M.H.)**

**Oleh :**

**Dwi Ary Purnomo  
NPM 0706175905**

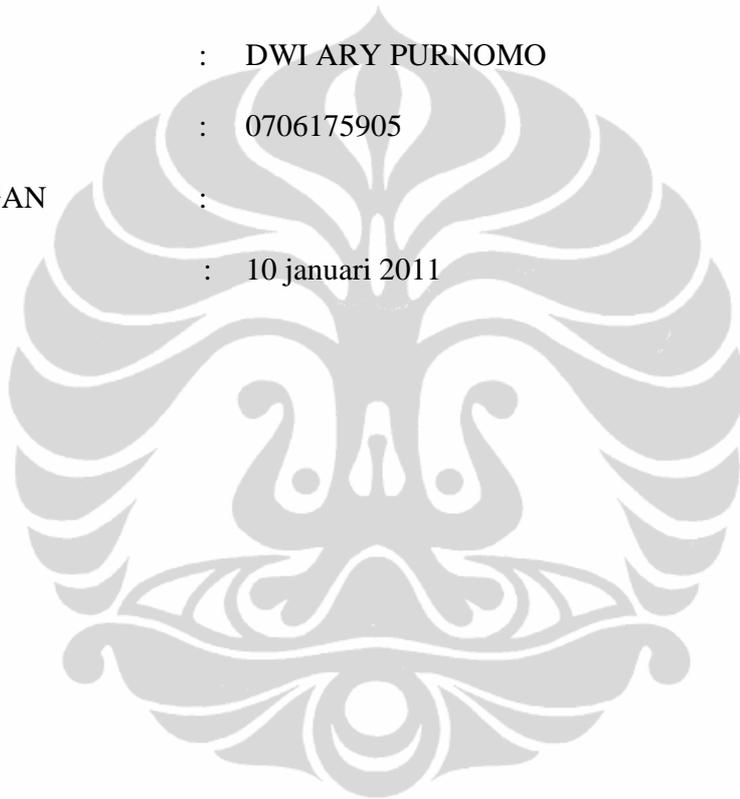


**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PASCASARJANA  
2011**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

NAMA : DWI ARY PURNOMO  
NPM : 0706175905  
TANDA TANGAN :  
TANGGAL : 10 januari 2011



## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh

Nama : Dwi Ary Purnomo  
NPM : 0706175905  
Program studi : Ilmu Hukum  
Judul Tesis : Sudut Pandang Hukum Tentang kekayaan BUMN  
Sebagai Kekayaan Negara Yang Dipisahkan

Telah berhasil dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Kekhususan Hukum Ekonomi Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Fredy Harris, SH, LL.M ( )

Penguji : Teddy Anggoro, SH, M.H. ( )

Penguji : Abdul Salam, SH, M.H. ( )

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 10 Januari 2011

## HALAMAN PERSEMBAHAN

Pertama-tama saya mengucapkan syukur ke hadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Kuasa, atas berkat dan rahmat-Nya, sehingga saya dapat menyelesaikan penulisan tesis untuk memperoleh gelar Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Berkat dan rahmat Tuhan ini, diperoleh melalui bimbingan, bantuan dan dukungan banyak orang. Untuk itu, dari hati yang tulus pertama-tama saya mengucapkan terima kasih kepada Bapak DR. Fredy Harris, S.H., LL.M, yang selama ini terus mengingatkan, membimbing dan mendorong saya untuk dapat menyelesaikan program Magister Hukum. Semoga Allah selalu memberkati, memberikan kesehatan, dan kekuatan dalam melaksanakan tugas-tugas Bapak DR. Fredy Harris, S.H., LL.M, di hari-hari mendatang.

Ucapan terima kasih saya sampaikan pula kepada para penguji tesis, yaitu, Bapak Teddy Anggoro,SH, MH dan Bapak Abdul Salam,SH, MH atas berbagai masukan dalam penyempurnaan tesis ini.

Ucapan terima kasih saya sampaikan kepada Pimpinan Kementerian Badan Usaha Milik Negara, terutama kepada Pimpinan dan rekan-rekan Biro Hukum dan Asdep Riset dan Informasi Kementerian Badan Usaha Milik Negara yang telah memberikan dukungan dan dorongan semangat saya untuk menyelesaikan program Magister Hukum ini.

Ucapan terima kasih kami sampaikan pula kepada Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, dan Sekretariat Program Pascasarjana Fakultas Hukum UI dan beberapa pihak lainnya, baik perorangan maupun lembaga yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu.

Sudah menjadi kewajiban saya, untuk mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada orang tua dan istri serta keluarga besar saya yang sangat menjadi inspirasi dan semangat hidup saya. Kiranya Allah SWT memberikan perlindungan, rahmat dan hidayah-Nya kepada kita semua. Amien.

Jakarta, 10 Januari 2011

Dwi Ary Purnomo

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan kepada Allah SWT atas terselesaikannya penulisan tesis kami tentang Sudut Pandang Hukum Tentang Kekayaan BUMN Sebagai kekayaan Negara Yang Dipisahkan.

Merupakan pengalaman yang menarik untuk mendalami dan mempelajari berbagai sudut pandang hukum atas kekayaan Badan Usaha Milik Negara sebagai kekayaan Negara yang dipisahkan. Untuk itu Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak DR. Fredy Harris, S.H, LL.M atas bimbingan akademis serta dorongan moril yang telah Bapak berikan menjadi sesuatu bagian sangat berharga dalam hidup saya. Tentu masih banyak kekurangan dalam penulisan tesis ini, perbaikan dan penyempurnaan akan menjadi babak baru pembelajaran bagi penulis selanjutnya.

Menjadi sebuah kebanggaan bagi penulis menjadi bagian dari civitas akademika Universitas Indonesia, semoga semangat belajar dan menimba ilmu yang telah penulis dapatkan pada masa kuliah akan terus selalu hidup dan berkembang jauh lebih baik.

Sebagai penutup penulis mengucapkan terima kasih kepada orang tua, istri dan keluarga besar serta semua pihak yang tidak dapat kami sebutkan satu per satu, semoga menjadi amal ibadah yang diridhoi Allah SWT. Amien.

Jakarta, Januari 2011

Dwi Ary Purnomo

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR  
UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai civitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertandatangan dibawah ini:

Nama : Dwi Ary Purnomo  
NPM : 0706175905  
Program studi : Ilmu Hukum  
Jenis Karya : Tesis

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

Sudut Pandang Hukum Tentang kekayaan BUMN Sebagai Kekayaan Negara Yang Dipisahkan.

Beserta perangkat yang ada (jka diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non Ekklusif ini niversitas Indonesiaberhak menyimpan, mengalihkan media/format-kan,mengelola dalam bentuk pangkalan data (database,merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meinta izin saya selama tetap tercantum nama saya sebagai penulis/pencipta an sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 10 Januari 2011

Yang Menyatakan

Dwi Ary Purnomo

## ABSTRAK

Nama : Dwi Ary Purnomo  
Program studi : Pascasarjana Fakultas Hukum  
Judul : Sudut Pandang Hukum Tentang kekayaan BUMN Sebagai Kekayaan Negara Yang Dipisahkan.

Tesis ini membahas mengenai sudut pandang hukum terhadap kekayaan BUMN sebagai Kekayaan Negara dipisahkan. BUMN sebagai Badan Hukum tunduk pada peraturan perundang-undangan terkait yang berlaku. Namun terdapat ketidakpastian hukum yang ditemukan dalam ketentuan Undang-undang nomor : 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 2 (g) bahwa Kekayaan negara/kekayaan daerah adalah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah, sementara ketentuan Undang-undang nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN, Pasal 1 secara tegas disebutkan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.

Tidak terbatasnya keuangan Negara dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tersebut di atas mengeliminasi semangat *entrepreneurship* jajaran manajemen BUMN dan berimplikasi pada kurang optimalnya BUMN didalam mewujudkan maksud dan tujuan pendiriannya .

Kurangnya koordinasi dan pemahaman yang baik pada penyusunan peraturan perundang-undangan dalam menerjemahkan pengertian dan batasan keuangan Negara, menyebabkan tidak sinkronnya peraturan perundangan-undangan yang diberlakukan dengan fakta yang ada berlaku dilapangan.

Dibutuhkan segera penyelarasan dan perbaikan uundang-undang yang mengatur tentang keuangan Negara agar dapat mendudukan fungsi hukum pada posisi ideal yang sebenarnya mengingat suatu peraturan perundang-undangan dibuat dan dipelihara oleh Negara yang bersifat mengikat dan ada sangsi tegas bagi setiap orang atau pihak yang melanggarnya.

Kata Kunci : kekayaan Negara yang dipisahkan, Badan Usaha Milik Negara

## ABSTRAK

Name : Dwi Ary Purnomo  
Program : Master of Law  
Title : State Owned Enterprise Wealth as a Separated State Wealth based on Law Point of View.

This theses briefly reviews State Owned Enterprise (SOE) as a separated state wealth in Law point of view. The theses explores the conditions of Indonesian SOE status, in which as a corporation, SOE has to comply with all related state's laws and regulations. However, in some conditions, there is uncertainty in law body itself in delivering SOE's code of conduct particularly on those related to regulation of state wealth arrangement. This theses uses Law No. 17/2003 article 2 (g) as a case, where in this regulation is mentioned that state/local government wealth refers to wealth that is managed by the government itself or other parties consists of money, securities, state accounts, goods, and other rights based on price measurement, including separated wealth in SOEs. Meanwhile, the Law No. 19/2003 mentions that SOE is a corporation with its entire or partial capital is owned by the government, through direct allocation from state's separated wealth. In turns, this jurisdictions uncertainty will lead to SOEs profit loss.

Unlimited government finance scope as mentioned in Law No. 17/2003 may discourage self entrepreneurship within SOEs managerial layers and in turn will influence the organization performance in achieving its goals and objectives.

Insufficient coordination and comprehensive understanding of laws and regulations arrangement including interpretation and decision about financial limitation in this context, might create barrier to the synchronization process between stipulated laws and the real situation and condition faced by the government and SOEs.

Further harmonization and correction effort in laws and regulation related to government finance management are needed in order to put the ideal function of laws and regulation themselves in a state, to achieve law supremacy.

Key words: Separated state wealth, State Owned Enterprise.

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS</b> .....	ii
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	iii
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	iv
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	v
<b>HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI</b> .....	vi
<b>ABSTRAK</b> .....	vii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	ix
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Pokok Permasalahan.....	5
C. Tujuan Penelitian.....	5
D. Manfaat Penelitian.....	5
E. Kerangka Teori.....	6
F. Metode Penelitian.....	7
G. Sistematika Penulisan.....	8
<b>BAB II TINJAUAN UMUM KEBERADAAN DAN KEKAYAAN BADAN USAHA MILIK NEGARA</b> .....	<b>10</b>
A. Cikal Keberadaan Badan Usaha Milik Negara.....	10
B. Badan Usaha Milik Negara Sebagai Badan Hukum .....	16
C. Pengertian Kekayaan BUMN sebagai Kekayaan Negara Dipisahkan.....	25
D. Pengurusan dan Pengawasan Badan Usaha Milik Negara .....	34
E. Aksi Korporasi Badan Usaha Milik Negara.....	41
<b>BAB III SUDUT PANDANG HUKUM TERHADAP KEKAYAAN BADAN USAHA MILIK NEGARA SEBAGAI KEKAYAAN NEGARA .....</b>	<b>45</b>
A. Norma Hukum Keuangan Negara Dan Hukum Korporasi Terkait Dengan Pengelolaan BUMN.....	45
B. Kerugian Negara pada BUMN Yang Mengelola Kekayaan Negara ...	57
C. Kekayaan BUMN adalah BUKAN Kekayaan Negara .....	60
D. Imunitas dalam Pengambilan Keputusan Bisnis .....	63
E. Logika Perdata pada Hukum Bisnis versus Logika Pidana pada Keuangan Publik.....	66
F. Tanggungjawab kepidanaan dalam pengelolaan bisnis.....	68
G. Substansi Hukum.....	69
<b>BAB IV PENUTUP</b> .....	<b>84</b>
A. Kesimpulan.....	84
B. Saran.....	86
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>88</b>



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan suatu badan hukum yang dikenal saat ini dalam bentuk Persero (korporasi) dan PERUM. Menurut Von Gierke “badan hukum itu seperti manusia menjadi penjelmaan yang benar-benar dalam pergaulan hukum” yaitu *eine leiblichgeistitige Lebenseinheit* yang maknanya badan hukum sudah menjadi suatu badan yang membentuk kehendaknya dengan perantara alat-alat atau organ-organ badan (*verbandpersoblich keit*). Apa yang mereka (organen) putuskan adalah kehendak dari badan hukum<sup>1</sup>.

BUMN merepresentasikan kepemilikan Negara. Dalam kegiatan operasionalnya, BUMN terikat dengan berbagai peraturan yang melekat padanya sebagai bagian dari perseroan atau perum.

Dalam Undang-undang Perseroan Terbatas tahun 2007, dikatakan bahwa perseroan merupakan badan hukum, Perseroan terbatas sebagai badan hukum yang dapat bertindak dalam lalu lintas hukum sebagai subjek hukum dan memiliki kekayaan yang dipindahkan dari kekayaan pribadi pengurusnya (*Personastandi in Judicio*).<sup>2</sup>

Mendalami bahwa tepat atau tidaknya kekayaan Negara termasuk kekayaan Negara dipisahkan pada BUMN tentunya tidak terlepas dari bahasan tentang peraturan perundang-undangan yang memuat kaidah-kaidah hukum yang berisikan suruhan, larangan, atau kebolehan yang menjadi patokan bagi perilaku atau sikap tindak yang dianggap pantas dan seharusnya serta kesesuaian kriteria atau cirri-ciri khusus yang dimiliki perusahaan.

Undang-Undang adalah suatu peraturan Negara yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat diadakan dan dipelihara oleh Negara. Undang-Undang, sebagai sumber hukum, adalah segala apa saja yang menimbulkan aturan-aturan yang kalau dilanggar mengakibatkan sanksi yang tegas dan nyata.

---

<sup>1</sup> Rajagukguk, Erman, Hukum Perusahaan dan Kepailitan 1, Universitas Indonesia, Fakultas Hukum Pasca Sarjana, 2009.Hal 3.

<sup>2</sup> Racmadi Usman,Dimensi Hukum Perusahaam Perseroan Terbatas, (Bandung:Alumni,2004)Hal.50.

Berbicara tentang kaidah hukum tentu tidaklah dapat lepas dari faktor yang mempengaruhi penegakan hukum lainnya, yaitu faktor peraturan perundang-undangan, penegak hukum, masyarakat hukum, budaya hukum, serta sarana dan prasarana.<sup>3</sup>

Penegakan hukum merupakan suatu proses sosial yang melibatkan lingkungannya. Oleh karena itu, penegakan hukum akan bertukar aksi dengan lingkungannya, dan yang bisa disebut sebagai pertukaran aksi adalah dengan unsur manusia, sosial, budaya, politik dan sebagainya.

Berbicara tentang kaitan peraturan dan keberadaan BUMN dengan hal tersebut, Erman Rajagukguk dalam makalahnya menyebutkan bahwa bahwa “ Hukum dapat mendorong BUMN meningkatkan pendapatan Negara dan kesejahteraan rakyat, bila mampu menciptakan “*Predictability*”, “*stability*” dan “*fairness*”.”<sup>4</sup> Dengan kata lain dengan hukum dapat mendorong atau sebaliknya jika tidak mampu menciptakan 3 (tiga) hal tersebut di atas.

Hal tersebut dikarenakan bahwa semakin baik suatu peraturan hukum (undang-undang) akan semakin memungkinkan penegakan hukum untuk dijalankan dengan baik dan akan semakin baik untuk masyarakat memahami makna positif hukum itu sendiri dan menaati mengapa harus aturan dilakukan. Hukum dibangun bukan untuk menghambat atau pun melegalkan hal-hal yang tidak baik melainkan untuk menjaga keadilan dan membangun bangsa.

Sebelum masuk pada materi, mari kita telisik lebih mendalam tentang kebijakan Pemerintah dalam menjalankan fungsinya melakukan administrasi Negara untuk mengelola kekayaan Negara.

Pemerintah melakukan pengaturan Administrasi kekayaan negara melalui Kementerian Keuangan. Kekayaan Negara dibagi menjadi dua bagian besar : Kekayaan Negara tidak dipisahkan dan Kekayaan Negara dipisahkan dengan penjabaran sebagai berikut:

1. Kekayaan Negara tidak dipisahkan adalah dalam bentuk Barang Milik Negara yaitu semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

---

<sup>3</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor Yang Mempengaruhi Hukum*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2000), Hal.1.

<sup>4</sup> Erman Rajagukguk, Peranan Hukum Dalam Mendorong BUMN meningkatkan Pendapatan Negara dan Kesejahteraan Rakyat, Tanggal 28 Juli 2008, Hal 1

2. Kekayaan Negara Dipisahkan adalah kekayaan Negara yang berasal dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal Negara pada Perseoran dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.

Berdasarkan pada Keputusan Presiden Nomor 102 tahun 2001 tentang tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Departemen, Menteri Keuangan mempunyai tugas membantu presiden dalam penyelenggaraan sebagian tugas pemerintahan dibidang keuangan dan kekayaan Negara dan menyelenggarakan fungsi-fungsi sebagai berikut <sup>5</sup>:

1. Perumusan kebijakan nasional, kebijakan pelaksanaan, dan kebijakan teknis dibidang kekayaan Negara;
2. *Pelaksanaan urusan pemerintah di bidang keuangan dan kekayaan negara;*
3. Pengelolaan barang milik/kekayaan Negara yang menjadi tanggung jawabnya;
4. Pembinaan dan koordinasi penyusunan Nota Keuangan, Rencana Anggaran Pendapatan, Pengawasan atas pelaksanaan tugas dibidang keuangan dan kekayaan Negara;
5. Penyampaian pelaporan hasil evaluasi, saran dan pertimbangan dibidang keuangan kepada presiden.

Sementara untuk pengelolaan Kekayaan Negara dipisahkan dalam hal ini Badan Usaha Milik Negara, melalui Peraturan Pemerintah Nomor : 228 tahun 2001 dan selanjutnya menerbitkan PP nomor 64 tahun 2001 tentang kedudukan, tugas, kewenangan selaku Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS)/Pemegang Saham pada PERSEROAN/Perseroan Terbatas, Wakil Pemerintah Pada Perusahaan Umum (Perum), dan pembina keuangan pada Perusahaan Jawatan (Perjan) yang sebelumnya berada di Menteri Keuangan dialihkan kepada Menteri BUMN.

Tugas Menteri Negara BUMN adalah membantu presiden dalam merumuskan kebijakan dan kordinasi di bidang pembinaan Badan Usaha Milik

---

<sup>5</sup> Indonesia, Keputusan Presiden Nomor: 102 tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Departemen.

Negara. Menteri Negara BUMN menyelenggarakan fungsi-fungsi sebagai berikut<sup>6</sup>:

1. Perumusan kebijakan pemerintah dibidang pembinaan BUMN yang meliputi kegiatan pengendalian, peningkatan efesiensi, privatisasi dan restrukturisasi BUMN;
2. Pengkoordinasian dan peningkatan keterpaduan penyusunan rencana program, pemantauan, analisis dan evaluasi dibidang pembinaan BUMN;
3. Penyampaian laporan hasil evaluasi, saran dan pertimbangan dibidang pembinaan BUMN kepada Presiden.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, keberadaan Menteri Negara BUMN tersebut didasarkan pada arahan yang telah digariskan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1999 – 2004<sup>7</sup> sebagai berikut : Pertama, menata BUMN secara efesiensi, transparan dan professional terutama bagi BUMN yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum yang bergerak dalam penyediaan fasilitas *public*, industri, pertahanan dan keamanan, pengelolaan asset strategis dan kegiatan usaha lainnya yang tidak dilakukan oleh swasta dan koperasi; Kedua, mengembangkan hubungan kemitraan dalam bentuk keterkaitan usaha yang saling menguntungkan antara korporasi, swasta dan BUMN serta antara usaha besar, menengah dan kecil dalam rangka memperkuat struktur ekonomi nasional; Ketiga, menyehatkan BUMN terutama yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum bagi BUMN yang usaha tidak berkaitan dengan kepentingan umum didorong untuk privatisasi melalui pasar modal.

Berdasarkan tugas dan fungsi serta tindaklanjut dari GBHN tersebut di atas, dijabarkan pada misi Kementerian Negara BUMN<sup>8</sup> dalam untuk : Pertama, meningkatkan intensitas dan efektivitas pembinaan BUMN; Kedua, meningkatkan intensitas dan efektivitas baik secara internal dilingkungan Kementerian Negara BUMN maupun secara eksternal dengan pihak regulator dan BUMN; Ketiga, meningkatkan pertumbuhan Kinerja BUMN, peningkatan

---

<sup>6</sup> Indonesia, Peraturan Presiden Nomor: 9 tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara.

<sup>7</sup> Indonesia, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 1 Tahun 1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara tahun 1999-2004..

<sup>8</sup> Kementerian Negara BUMN, Rencana Strategis Kementerian Negara BUMN tahun 2005-2009, Jakarta, Hal.2

efisiensi dan keuntungan guna menunjang pemulihan ekonomi nasional serta meningkatkan mutu pelayanan yang diberikan BUMN kepada masyarakat; Keempat, meningkatkan fungsi pengawasan BUMN oleh public melalui media internet yang dapat secara langsung diakses tanpa adanya hambatan dimensi waktu dan tempat, sekaligus melakukan *building acceptance* kepada masyarakat atas kebijakan yang ditempuh Kementerian Negara BUMN dan adanya umpan balik secara langsung dari public melalui jajak pendapat menggunakan media elektronik; kelima, Penunjukan Direksi dan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN didasarkan atas pertimbangan *profesionalisme*, dedikasi dan komitmen terhadap pengembangan kinerja BUMN<sup>9</sup>; Keenam, mengurangi peranan Pemerintah, terutama dalam sektor-sektor industri yang kompetitif; Ketujuh, meningkatkan daya saing BUMN sehingga mampu bersaing dengan pasar global; dan Kedelapan, Meningkatkan kontribusi pada APBN.

## **B. Pokok Permasalahan**

Berdasarkan uraian di atas, dalam penulisan ini akan dibahas permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah penerapan asas *principle of legality* terpenuhi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang keuangan Negara.
2. Bagaimana dualisme hukum terkait dengan makna kekayaan BUMN, serta dampaknya terhadap operasional suatu BUMN;

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengungkapkan dan memaparkan:

1. Penerapan dan kendala yang muncul akibat dualisme hukum tersebut, dalam operasional suatu BUMN;
2. Kepastian hukum tersebut sangat diperlukan oleh BUMN;

## **D. Manfaat Penelitian**

Kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

---

<sup>9</sup> Jumlah BUMN saat ini adalah sebanyak 142 Badan Usaha Milik Negara perusahaan yang masuk pada berbagai sektor yaitu: Agro Industri, Kehutanan, Kertas, Percetakan dan Penerbitan; Perbankan dan Jasa Keuangan; Jasa Kontruksi dan Jasa Lainnya; Logistik dan Prasarana Angkutan; dan Pertambangan, Telekomunikasi dan Industri strategis

1. Meningkatkan pengetahuan dan wawasan penulis dalam memformulasikan suatu peristiwa hukum kedalam bentuk karya tulis ilmiah.
2. Memberikan sumbangan pemikiran terhadap mengenai pentingnya memahami secara komprehensif perihal ketidakpastian hukum untuk BUMN khususnya ditinjau dari aspek yuridis bagi para praktisi seperti; hakim, jaksa, polisi, advokat, pemerhati hukum, pengusaha; juga diharapkan berguna bagi para pembuat kebijakan publik; dan juga para mahasiswa hukum.
3. Merangsang dan mendorong mereka yang berminat untuk meneliti masalah ini lebih lanjut.

#### **E. Kerangka Teori**

Dalam penulisan teori yang menjadi dasar penulisan yaitu teori badan hukum. Teori organ dari Otto Van Gierke, badan hukum itu adalah realitas sesungguhnya sama seperti sifat dan kepribadian alam manusia ada di dalam pergaulan hukum,<sup>10</sup> dimana badan hukum memiliki kehendak dan kemauan yang diwujudkan melalui alat-alat perlengkapan badan hukum yaitu pengurus dan anggota-anggotanya.

Badan Hukum itu seperti manusia menjadi penjelmaan yang benar-benar dalam pergaulan hukum, yaitu: “*eine leiblichgeistige lebensein keit*”, badan hukum itu menjadi suatu “*verbandpersoblich keit*” yaitu suatu badan yang membentuk kehendaknya dengan perantaraan alat-alat atau organ-organ badan tersebut misalnya anggota-anggotanya atau pengurusnya seperti manusia yang mengucap kehendaknya dengan perantaraan mulutnya atau dengan perantaraan tangannya jika kehendak tersebut ditulis di atas kertas. Apa yang mereka (*organen*) putuskan adalah kehendak dari badan hukum.

Brinz dalam teori harta kekayaan bertujuan menyatakan bahwa hanya manusia saja yang dapat dijadikan subkek hukum dan terdapat kekayaan yang tidak ada pemiliknya tetapi terikat pada tujuan tertentu kemudian diberi nama badan hukum.<sup>11</sup>

Planiol memberikan teori *propriete collective* dimana menurut teori ini hak dan kewajiban suatu badan hukum adalah hak dan kewajiban anggota bersama-sama

---

<sup>10</sup> Agus Budiarto, Seri Hukum Perusahaan: Kedudukan Hukum dan Tanggung Jawab Pendiri Perseroan Terbatas, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002, hal.28.

<sup>11</sup> Dhaniswara K. Harjono, Pembaharuan Hukum Perseroan Terbatas, Tinjauan Terhadap Undang-undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, (Jakarta: Pusat Pengembangan Hukum dan Bisnis Indonesia) Hal.32 .

dan hal milik pribadi, hak milik serta kekayaan merupakan harta kekayaan bersama. Oleh karena itu, badan hukum hanyalah suatu konstruksi yuridis semata.

*Teori fictie* dari von Savigny menyatakan bahwa badan hukum semata-mata hanyalah buatan negara saja karena menurut hukum alam hanyalah manusia sajalah yang merupakan subjek hukum. badan hukum hanyalah *fictie*, sesuatu yang tidak ada tetapi dibayangkan sebagai pelaku dimana diperhitungkan sama dengan manusia.<sup>12</sup> Dalam Undang-undang Perseroan Terbatas 2007 dikatakan bahwa perseroan merupakan badan hukum, Perseroan Terbatas sebagai badan hukum yang dapat bertindak dalam lalu lintas hukum dan memiliki kekayaan yang dipindahkan dari kekayaan pribadi pengurusnya (*personastandi in judicio*).<sup>13</sup>

## **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam upaya pengumpulan data atau bahan merupakan suatu syarat penting dalam suatu penulisan karya tulis yang bersifat ilmiah, yang kemudian akan dipergunakan sebagai bahan dari penulisan materi tersebut.

### **1. Metode**

Metode yang akan dipakai dalam penelitian ini adalah yuridis empiris, karena selain menekankan ada ilmu Hukum (*law in book*) tetapi juga meneliti hubungan timbal balik antara hukum dengan lembaga-lembaga sosial lain.<sup>14</sup>

### **2. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analisis. Bersifat deskriptif karena penelitian ini bermaksud menggambarkan secara rinci, sistematis, dan menyeluruh mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan penyesuaian analisis mengandung makna mengelompokkan, menghubungkan, membandingkan, dan memberikan makna pada aspek-aspek penyesuaian BUMN sebagai kekayaan BUMN sebagai kekayaan Negara yang dipisahkan.

### **3. Cara Penelitian**

Dalam mencari dan mengumpulkan materi yang diperlukan maka akan dilakukan studi kepustakaan. Studi kepustakaan ini dilakukan untuk meneliti dan menganalisis bahan hukum yang dapat berguna sebagai landasan teori dan dasar

---

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Rachmadi Usman, Dimensi hukum Perusahaan terbatas, (Bandung: Alumni, 2004), Hal.50.

<sup>14</sup> Ronny Hanitjo Soemitro, Metode Penelitian hukum dan Jurimetri, (Jakarta: Ghalia, 1988).Hlm.34.

analisis permasalahan yang ada dalam penelitian ini. Bahan hukum yang diteliti adalah kepustakaan yang berkaitan dengan BUMN sebagai kekayaan BUMN sebagai kekayaan Negara yang dipisahkan.

#### **4. Metode Analisis Data**

Analisis data merupakan tindak lanjut dari proses pengolahan data. Data yang diperoleh dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif. Analisis kualitatif ini ditujukan terhadap data-data yang sifatnya berdasarkan kualitas, mutu dan sifatnya nyata berlaku dalam masyarakat<sup>15</sup>.

#### **G. SISTEMATIKA PENULISAN**

Sistematika penulisan ini adalah sebagai berikut:

##### **Bab I : Pendahuluan**

Bab ini akan menguraikan tentang latar belakang, pokok permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

##### **Bab II : Tinjauan Umum Keberadaan dan Kekayaan Badan Usaha Milik Negara**

Bab ini akan menguraikan mengenai tata kelola kekayaan Negara dan Kekayaan Badan Usaha Milik Negara secara umum dan pengawasan dan pengelolaan korporasi BUMN dari segi prinsip-prinsip umum yang berkaitan dengan BUMN sebagai kekayaan Negara yang dipisahkan.

##### **Bab III : Sudut Pandang Hukum Terhadap Kekayaan BUMN sebagai Kekayaan Negara.**

Deskripsi Norma Hukum Keuangan dan Hukum Korporasi serta peraturan yang terkait dengan kegiatan BUMN ditinjau dari sudut pandang BUMN sebagai Kekayaan Negara dipisahkan. Diuraikan titik persinggungan antara ketentuan-ketentuan hukum privat yang berlaku

---

<sup>15</sup> Hilman Hadipura, Metode Pembuatan Kertas Kerja atau skripsi Ilmu Hukum, (Bandung, CV. Mandar Maju, 1995). Hlm.99

pada Persero, dengan ketentuan-ketentuan hukum publik/hukum keuangan negara/hukum pidana korupsi yang juga berlaku pada Persero terkait unsur kepemilikan Negara

#### **Bab IV : Penutup**

Merupakan bab penutup yang memuat kesimpulan dan saran terhadap permasalahan yang telah dirumuskan



## BAB II

### TINJAUAN UMUM KEBERADAAN DAN KEKAYAAN BADAN USAHA MILIK NEGARA

#### A. Cikal Keberadaan Badan Usaha Milik Negara

Pembagian tugas–tugas negara dalam Negara Hukum Modern (*rechtsstaat*), menurut Presthus,<sup>16</sup> meliputi 2 (dua) hal, yaitu: (a) *Policy Making*, penentu haluan negara dan (b) *Task Executing*, pelaksanaan tugas menurut haluan yang telah ditetapkan oleh negara. Lemaire membagi tugas Negara dalam 5 (lima) jenis yaitu: (a) perundang-undangan, (b) pelaksanaan, dalam hal ini pembuatan aturan-aturan hukum oleh penguasa sendiri, (c) pemerintahan, (d) kepolisian, dan (e) pengadilan.

Konsepsi Negara (*legal state*) berkembang menjadi Negara Sejahtera (*welfare state*) yang menghendaki *staatbemeienis*. Dalam konteks ini negara dan pemerintah turut aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat sebagai langkah mewujudkan kesejahteraan umum selain menjaga kertertiban dan keamanan (*rust en orde*)

Administrasi Negara disertai kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*)<sup>17</sup>. Pemberian kewenangan kepada administrasi Negara untuk bertindak inisiatif sendiri itu lazim dikenal dengan istilah *freies ermessen* atau *discretionary power*, yaitu istilah yang di dalamnya mengandung kewajiban dan kekuasaan yang luas. Kewajiban adalah tindakan

---

<sup>16</sup>Smith and Brazirr, 2007, ' *Constitutional and Administrative Law* , eight edition, Maxwell London, eight edition, hal.54.

<sup>17</sup> E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1990), hal.2.

yang harus dilakukan sedangkan kekuasaan yang luas itu menyiratkan kebebasan memilih, melakukan atau tidak melakukan tindakan.

Menurut E. Utrecht, kekuasaan administrasi Negara dalam bidang legalisasi meliputi kewenangan untuk membuat peraturan atas inisiatif sendiri dan untuk membuat peraturan atas dasar delegasi, *droit fonction*, yaitu kekuasaan untuk menafsirkan sendiri berbagai peraturan;

Implementasi Administrasi Negara, antara lain administrasi Negara yang mengatur tentang keuangan negara dan BUMN. jika memperhatikan undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara maka yang termasuk dengan Keuangan Negara adalah: Pertama, Hak Negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang dan melakukan pinjaman; Kedua, Kewajiban Negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan Negara dan membayar tagihan pihak ketiga; Ketiga, Penerimaan dan pengeluaran Negara; Keempat, Penerimaan dan pengeluaran daerah; Kelima, 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; Keenam, Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum, Ketujuh, Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan oleh pemerintahan dan/atau kepentingan umum; dan Kedelapan, Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Terhadap uraian bentuk kongkrit dari keuangan Negara tersebut, kami akan mengangkat permasalahan terkait dengan pernyataan dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tersebut bahwa Kekayaan Negara 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, yang berseberangan kehendak dalam pelaksanaannya jika disandingkan dengan pengertian Badan Usaha Milik Negara sebagai kekayaan Negara dipisahkan dalam Undang-undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

Eksistensi BUMN dimulai dari nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda. Tepat pada tanggal 14 Maret 1957, Kabinet Ali Sastroamidjojo II jatuh disertai krisis ekonomi yang parah. Kejatuhan cabinet ini seakan memperkuat sinyal bahwa pemerintahan parlementer akan membawa Indonesia kedalam keterpurukan. Gerakan menuju ke Pemerintahan Presidensial sesuai dengan Undang-undang Dasar 1945pun dimulai. Bulan November 1957, Presiden Soekarno mengumumkan penyatuan Irian Barat dengan Indonesia karena PBB gagal mengeluarkan resolusi yang mengimbau agar Belanda mau berunding dengan Indonesia untuk masalah Irian Barat.<sup>18</sup>

Gerakan ini menjadi titik awal dari nasionalisasi perusahaan-perusahaan milik belanda yang beroperasi di Indonesia. Selama terjadinya nasionalisasi kepemilikan, 90% produksi perkebunan beralih ke tangan Indonesia, perusahaan

---

<sup>18</sup> H.R Daeng Naja, Pengantar Hukum Bisnis Indonesia, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2009.Hal.29.

perdagangan 60% dan sekitar 246 pabrik, perusahaan pertambangan, perbankan, perkapalan, dan berbagai sektor jasa.<sup>19</sup>

Nasionalisasi mengakhiri dominasi ekonomi Belanda, sekaligus menjadi titik awal pembentukan BUMN Indonesia. Dimulailah era etatisme (kepentingan Negara di atas kepentingan rakyat. Bahkan, perusahaan konglomerasi keturunan Cina, Oei Tiong Ham, Concern, diambil alih Negara dan kini dijadikan PT Rajawali Nusantara Indonesia.<sup>20</sup>

Para perintis kemerdekaan menyadari bahwa Indonesia sebagai kolektivitas politik masih belum memiliki modal yang cukup untuk melaksanakan pembangunan ekonomi. Indonesia hanya memiliki sumber daya alam dan sumber daya manusia, sementara factor produksi lain seperti modal dan teknologi, belum tersedia. Atas dasar kenyataan inilah kemudian dirumuskan landasan hukum tentang asas keadilan dibidang ekonomi dan kesejahteraan sebagaimana yang tertera dalam pasal 33 Undang-undang Dasar 1945<sup>21</sup>.

Berawal dari pasal tersebut dirumuskanlah strategi politik ekonomi Indonesia dimana Negara mengambil peran penting di bidang ekonomi untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan pemenuhan kebutuhan masyarakat dengan mendirikan BUMN melalui nasionalisasi perusahaan-perusahaan eks Pemerintah Belanda.

Secara eksplisit Pasal 33 ini menyatakan bahwa Negara akan mengambil peran dalam kegiatan ekonomi. Oleh karena itu, selama Pasal 33 Undang-Undang

---

<sup>19</sup>Djokosantoso Moeljono,"Reinvensi BUMN: Empat Strategi Membangun BUMN kelas dunia" , Alex Media Komputindo, Cetakan Pertama,2004.. Ibid.Hal .28.

<sup>20</sup> Ibid.Hal29.

<sup>21</sup> Riant Nugroho dan Randy R Wrihatnolo, Manajemen Privatisasi BUMN,PT Alex Media Komputindo,2008.Hal.1.

Dasar 1945 masih tercantum dalam konstitusi, selama itu juga keterlibatan pemerintah (termasuk BUMN) dalam perekonomian Indonesia masih tetap diperlukan.

Cita-cita bangsa Indonesia yang mendasar telah dirangkum dan dituangkan dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945, Alinea 4. Secara eksplisit dijelaskan sebagai berikut:

*“.....Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.*

Kandung cita-cita tersebut lebih eksplisit dituangkan dalam pasal 33 Undang-undang Dasar 1945, sebagai berikut :

*Ayat (1): Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan; Ayat (2): Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara; Ayat (3): Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat; Ayat (4): Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional; Ayat (5): Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.*

Melalui Ayat 2 dan 3 di atas, jelas menerangkan bahwa cabang produksi yang penting yang menguasai hajat hidup orang banyak serta bumi, air dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara, dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam pengertian di atas secara jelas Indonesia menyatakan dirinya sebagai Negara kesejahteraan (*welfare state*), bahwa kesejahteraan rakyat merupakan tujuan utama pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara. Ayat 4 dan 5 secara implisit menekankan pada

pelaksanaan demokrasi ekonomi dan reformasi pengelolaan BUMN serta peran dan partisipasi swasta<sup>22</sup>.

Dapat dipahami bahwa gagasan Negara kesejahteraan mendapat sambutan hangat dari para perancang undang-undang dasar tersebut.<sup>23</sup>

Eksistensi BUMN, dimulai dari nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda pada bulan Maret 1957. Nasionalisasi menyebabkan terjadinya perubahan fundamental dalam struktur perekonomian Indonesia yang mengakhiri dominasi Belanda. Dimulai era etatisme (kepentingan Negara di atas kepentingan rakyat).

Dalam perkembangannya keuangan Negara terkait erat dengan diterapkannya suatu konsep pemerintahan dalam mana Negara memainkan peranan kunci dalam melindungi dan memajukan kesejahteraan sosial ekonomi warga negaranya. Konsep ini didasarkan pada prinsip-prinsip kesetaraan kesempatan, pemerataan distribusi kekayaan, dan tanggungjawab public terhadap orang-orang yang tidak mampu menyediakan bagi dirinya sendiri kebutuhan-kebutuhan minimal bagi hidup yang patut.<sup>24</sup> Konsep pemerintahan yang demikian terkenal dengan nama “Negara kesejahteraan” (*welfare state*).

Permasalahan-permasalahan utama dalam penyelenggaraan suatu Negara sejahtera dapat diindikasikan sebagai berikut : menentukan taraf yang sesuai untuk penyediaan berbagai layanan umum oleh Negara; memastikan bahwa system pemanfaatn dan kontribusi pribadi sesuai dengan kebutuhan orang per orang dan keluarga sambil memberikan insentif yang memadai bagi kinerja

---

<sup>22</sup> Ibid, hal.3.

<sup>23</sup> Setneg RI, Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI, Jakarta:Balai Pusataka, 1995; Hlm.31.

<sup>24</sup> L.Huston, “The american Revolutionaries, the Political Economy of aristocracy, and the American Concept of the Distribution of wealth, 1765-1900,” American Historical Review, Vol.98 No4 Oktober 1993;Hlm 1089

produktif; memastikan efisiensi penyelenggaraan monopoli dan birokrasi Negara; dan menjaga kesetaraan alokasi sumber daya untuk membiayai penyediaan layanan umum dan kontribusi dari mereka yang mengambil manfaat secara langsung darinya.<sup>25</sup> Dalam permasalahan terakhir inilah keuangan Negara memainkan peran sangat penting, yaitu mengoptimalkan kinerja perangkat-perangkat fiskal seperti pajak, retribusi, dan sebagainya untuk membiayai layanan umum oleh Negara serta penerimaan deviden dari Badan Usaha Milik Negara.

### **B. Badan Usaha Milik Negara Sebagai Badan Hukum**

Wacana pembangunan ekonomi yang dipimpin oleh Negara memberi peran yang amat penting bagi pemerintah dalam pembangunan. Istilah-istilah seperti Negara pembangunan dan kapitalis Negara menunjukkan bahwa Negara adalah penggerak utama pembangunan ekonomi. Begitupun halnya pemerintah Indonesia yang secara jelas menuangkan peran yang ingin dilakukannya melalui pendirian BUMN dengan maksud dan tujuan<sup>26</sup> dijabarkan sebagai berikut, yaitu: memberikan sumbangan bagi perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan Negara pada khususnya; mengejar keuntungan; menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan bermutu tinggi untuk pemenuhan hajat hidup orang banyak; dan menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sector swasta maupun koperasi serta turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.

---

<sup>25</sup> Sheggen Fan, connie Chan-Kang, and anit Mukherjee, "Rural and urban Dynamics and poverty: Evidence from China and India," International Food Policy Research Institute Food Consumption and Nutrition Division (IFRI-FCND) Discussion Paper 196, August 2005; Hlm 6.

<sup>26</sup> Indonesia, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, Pasal 2 Ayat (1) tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2003..

BUMN baik perseroan maupun perum merupakan subjek hukum dalam bentuk Badan hukum, hal ini didasari oleh teori kenyataan yuridis.<sup>27</sup> Dalam konteks tersebut suatu badan hukum perusahaan memiliki ciri-ciri sebagai berikut: mempunyai kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan anggota-anggotanya; disahkan oleh yang berwenang; mempunyai tujuan; dan adanya organisasi yang teratur.

Badan hukum adalah setiap pendukung hak dan kewajiban, subjek Hukum, yang bukan manusia. Berdasarkan teori Kenyataan Yuridis (E.M Meijers), Badan Hukum merupakan suatu realitas kongkrit, riil walaupun tidak dapat diraba, bukan khayal tetapi kenyataan yuridis. Dalam teori kenyataan sederhana Meijers menekankan bahwa hendaknya dalam mempersamakan badan hukum dengan manusia terbatas sampai bidang hukum saja<sup>28</sup>.

Dalam Teori Orgaan, Otto Von Gierke menyebutkan, Badan Hukum itu seperti manusia menjadi penjelmaan yang benar-benar dalam pergaulan hukum, yaitu: *“eine leiblichgeistige lebenseinheit”*, badan hukum itu menjadi suatu *“verbandpersoblich keit”* yaitu suatu badan yang membentuk kehendaknya dengan perantaraan alat-alat atau organ-organ badan tersebut misalnya anggota-anggotanya atau pengurusnya seperti manusia yang mengucap kehendaknya dengan perantaraan mulutnya atau dengan perantaraan tangannya jika kehendak tersebut ditulis di atas kertas. Apa yang mereka (organen) putuskan adalah kehendak dari badan hukum.

---

<sup>27</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Ilmu Hukum, Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hlm.3.

<sup>28</sup> E.M Meijers, dikutip dalam *Hukum Perusahaan dan Kepailitan 1*, Erman Rajagukguk, Universitas Indonesia Fakultas Hukum Pascasarjana 2009, Hal.35.

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

Badan hukum sebagai satu kesatuan tidak bertindak sendiri melainkan organnya (bestur, komisaris, dan sebagainya). Tidak sebagai wakil, tetapi bertindak sendiri dengan organnya. Yang berjual beli dan sebagainya adalah badan hukum bukan wakilnya. Jadi badan hukum tidak berbeda dengan manusia. Karena itu disimpulkan bahwa tiap-tiap perkumpulan /perhimpunan orang adalah badan hukum

Berdasarkan ajaran hukum (*rechtsleer*) keperdataan dikenal istilah subyek hukum yaitu *de dragger van de rechten en plichten* atau pendukung hak dan kewajiban, terdiri dari manusia (*natuurlijk person*) dan badan hukum (*rechtsperson*)<sup>29</sup>. Badan hukum ini terdiri dari dua bagian yaitu badan hukum privat dan badan hukum publik.

Menurut Chidir Ali ada tiga criteria untuk menentukan status badan hukum publik yaitu<sup>30</sup> :

1. Dilihat dari pendiriannya, badan hukum itu diadakan dengan konstruksi hukum publik yang didirikan oleh penguasa dengan undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya;

---

<sup>29</sup> Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008. Hal.162.

<sup>30</sup> Chidir Ali, "Badan Hukum", Bandung: Alumni, 1987. Hal.62, Ibid. Hal.74.

2. Lingkungan kerjanya, yaitu melaksanakan perbuatan-perbuatan publik.
3. Badan hukum yang diberi wewenang publik seperti memuat keputusan, ketetapan atau peraturan yang mengikat umum.

Termasuk dalam kategori badan hukum publik, yaitu Negara, provinsi, kabupaten dan kota praja. Ketika pemerintah bertindak dalam lapangan keperdataan dan tunduk pada peraturan hukum perdata, pemerintah bertindak sebagai wakil dari badan hukum, bukan wakil dari jabatan, oleh karena itu kedudukan pemerintah dalam pergaulan hukum keperdataan tidak berbeda dengan seseorang atau badan hukum privat, tidak memiliki kedudukan yang istimewa dan dapat menjadi pihak dalam sengketa keperdataan dengan kedudukannya yang sama dengan seseorang atau badan hukum perdata (*equality before the law*) dalam peradilan umum<sup>31</sup>.

Sementara Badan Hukum privat adalah badan hukum yang tidak melaksanakan perbuatan-perbuatan public dan tidak memiliki kewenangan publik seperti memuat keputusan, ketetapan atau peraturan yang mengikat umum seperti Perseroan Terbatas maupun perum.

Klasifikasi hubungan hukum, hukum privat mereprestasikan hubungan antara subyek-subyek yang terkoodinir dan berkedudukan sama dimuka hukum, sementara hukum public, sebuah hubungan antara subyek yang superordinat dan subordinat, yakni dua subyek dimana yang satu memiliki nilai hukum lebih tinggi dibanding yang lainnya<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008. Hal .92.

<sup>32</sup> Hans Kelsen, "Pure Theory of Law", diterjemahkan Raisul Mutaqien, Teori Hukum Murni (Bandung: Nusa Media, 2008), Hal. 310.

Badan Usaha Milik Negara memiliki kehendak sebagaimana maksud dan tujuan pendiriannya. Kehendak yang nyata dilaksanakan oleh organ-organ pengurus dan pemegang saham dirumuskan dan diimplementasikan dalam bentuk pelaksanaan program kerja yang mengarah kepada terwujudnya kehendak yang telah ditetapkan sesuai dengan teori Otto Von Gierke.

Tidak semua lembaga atau badan adalah badan hukum, pada dasarnya ada empat cara terbentuknya badan hukum sebagaimana dinyatakan oleh Retnowulan Sutantio<sup>33</sup>:

1. Sistem Konsesi atau pengesahan

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

2. Ditetapkan Undang-undang

Menurut system ini undang-undang telah menentukan sendiri bahwa lembaga yang tersebut dalam undang-undang yang bersangkutan merupakan badan hukum, contohnya Pasal 19 ayat (2) Undang-undang Nomor 16 tahun 1985 tentang Rumah susun, disebutkan bahwa perhimpunan penghuni rumah susun

---

<sup>33</sup> Adjie,Habib, Penyesuaian Anggaran Dasar Perseroan Terbatas Menurut Undang-undang Nomor 40 tahun 2007 Dalam Praktik dan Teori, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 28, No.3-Tahun 2009, Hal.9-10.

yang didirikan menurut ketentuan undang-undang ini diberikan kedudukan sebagai badan hukum<sup>34</sup>.

### 3. Sistem Campuran

Menurut system ini status badan hukum diperoleh karena ditentukan oleh undang-undang itu sendiri dan setelah ada pengesahan dari instansi yang berwenang. Contohnya Koperasi, berdasarkan Pasal 9 Undang-undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Koperasi, ditegaskan bahwa Koperasi memperoleh status badan hukum setelah Akta Pendiannya disahkan oleh Pemerintah (dalam hal ini Departemen Koperasi atau Menteri yang membidangi urusan Koperasi).

### 4. Melalui Yurisprudensi

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

Dalam ilmu hukum dikenal 2 subyek hukum, yaitu orang pribadi (*natural person* atau *naturlijk person*) dan badan hukum (*legal entity* atau *recht person*). Badan hukum berasal dari bahasa latin yang disebut *Corpus* atau dalam bahasa Inggris dikenal dengan *Body*. Proses lahirnya sebuah badan hukum terjadi melalui suatu proses hukum, berbeda dengan orang pribadi yang prosesnya sebagai subyek hukum lahir secara alamiah. Dengan kata lain perseroan dapat

---

<sup>34</sup> Dalam hal ini menurut Rudhy Prasetya bahwa pembentukan hukum dengan Undang-undang dibagi dua, (Rudhy Prasetya, Kedudukan Mandiri dan pertanggungjawaban terbatas dari Perseroan Terbatas, Airlangga University Press, Surabaya, 1993.Hlm.19-20), yaitu:

- a. Dinyatakan secara tegas oleh undang-undang bahwa suatu badan adalah badan hukum,
- b. Dengan melihat karakteristik yang diberikan oleh undang-undang atas suatu badan.

disebut sebagai mahluk badan hukum yang berwujud artificial (*kumstatig, artificial*) yang diciptakan oleh Negara melalui sebuah proses hukum<sup>35</sup>.

Karakteristik suatu badan hukum adalah pemisahan harta kekayaan badan hukum dari harta kekayaan pemilik dan pengurusnya dengan demikian suatu badan hukum yang berbentuk perseroan terbatas maupun Perusahaan Umum memiliki kekayaan yang terpisah dari kekayaan Direksi sebagai pengurus, Dewan Komisaris/Dewan Pengawas sebagai pengawas dan Pemegang Saham/Menteri selaku perwakilan Pemerintah sebagai pemilik dan Anggota/pengurus Badan Hukum dapat berganti-ganti, tetapi Badan Hukum tetap ada.

Dalam kepustakaan hukum beberapa unsur dari badan hukum<sup>36</sup>, yaitu: Perkumpulan orang (organisasi yang teratur); Dapat melakukan perbuatan hukum dalam hubungan-hubungan hukum; Adanya harta kekayaan yang terpisahkan; Mempunyai kepentingan sendiri; Mempunyai pengurus; Mempunyai tujuan tertentu; Mempunyai hak-hak dan kewajiban; Dapat digugat atau menggugat didepan pengadilan.

Sebagai Badan Hukum, Badan Usaha Milik Negara memenuhi persyaratan unsur-unsur tersebut di atas. Berdasarkan Undang-undang nomor 19 tahun 2003 Pasal 1 disebutkan bahwa Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.

---

<sup>35</sup> M. Yahya Harahap, Hukum Perseroan Terbatas,( Jakarta: Sinar Grafika, 2009), Hal.36

<sup>36</sup> Ibid.Hal.90.

Memperhatikan sifat usaha BUMN, yaitu untuk memupuk keuntungan dan melaksanakan kemanfaatan umum dalam Undang-undang Nomor 19 tahun 2003, BUMN disederhanakan menjadi dua bentuk yaitu Perusahaan Perseroan (Persero) yang bertujuan memupuk keuntungan dan sepenuhnya tunduk pada ketentuan Undang-undang Nomor 1 tahun 1995 Jo Undang-undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas serta Perusahaan Umum (Perum) yang dibentuk oleh pemerintah untuk melaksanakan usaha sebagai implementasi kewajiban pemerintah guna menyediakan barang dan jasa tertentu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Untuk bentuk usaha Perum, walaupun keberadaannya untuk melaksanakan kemanfaatan umum, namun demikian sebagai badan usaha diupayakan untuk tetap mandiri dan untuk itu Perum harus diupayakan juga untuk mendapatkan laba agar bisa hidup berkelanjutan<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup>Op.cit.:"Undang-undang nomor 19 tahun 2003, Penjelasan, Umum VII.

**Perusahaan Perseroan yang selanjutnya disebut Persero**, adalah BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia, yang tujuan utamanya mengejar keuntungan (*Profit oriented*).

**Perseroan Terbatas (PT)**, dulu disebut juga *Naamloze Vennootschaap (NV)*, adalah suatu persekutuan untuk menjalankan usaha yang memiliki modal terdiri dari Saham, yang pemiliknya memiliki bagian sebanyak saham yang dimilikinya. Karena modalnya terdiri dari saham-saham yang dapat diperjualbelikan, perubahan kepemilikan perusahaan dapat dilakukan tanpa perlu membubarkan perusahaan.

Perseroan Terbatas merupakan Badan Usaha dan besarnya modal perseroan tercantum dalam anggaran dasar. Kekayaan perusahaan terpisah dari kekayaan pribadi pemilik perusahaan sehingga memiliki harta kekayaan sendiri. Setiap orang dapat memiliki lebih dari satu saham yang menjadi bukti pemilikan perusahaan. Pemilik saham mempunyai tanggung jawab yang terbatas, yaitu sebanyak saham yang dimiliki. Apabila Utang perusahaan melebihi kekayaan perusahaan, maka kelebihan utang tersebut tidak menjadi tanggung jawab para pemegang saham. Apabila perusahaan mendapat keuntungan maka keuntungan tersebut dibagikan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan. Pemilik saham akan memperoleh bagian keuntungan yang disebut Dividen yang besarnya tergantung pada besar-kecilnya keuntungan yang diperoleh perseroan terbatas.

**Perusahaan Umum** yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh Negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

BUMN merupakan badan hukum perdata yang tidak mempunyai kewenangan publik. Kekayaan Negara yang menjadi modal dalam bentuk saham dalam perseroan maupun modal dalam Perum tidak lagi merupakan kekayaan Negara, tetapi telah berubah statusnya hukumnya menjadi kekayaan badan usaha tersebut.

Demikian pula kedudukan hukum pejabat pemerintah yang duduk sebagai Pemegang Saham atau Komisaris sama atau setara dengan kedudukan hukum masyarakat biasa atau pemegang saham swasta lainnya. Imunitas publiknya sebagai penguasa tidak berlaku lagi, dan kepadanya tunduk dan berlaku sepenuhnya hukum privat, meskipun saham perusahaan tersebut seratus persen milik Negara<sup>38</sup>.

Di Belanda perusahaan Negara dikelompokkan sebagai instansi pemerintah. Organisasi perusahaan public (*depubliekrechtelijke bedrijfsorganisati* = PBO) atau perusahaan Negara. Di bentuk berdasarkan hukum public dan kepada diserahkan kewenangan public. Pejabat atau organ puncak /atasan dari PBO adalah de Sociaal-Economische Raad (SER) yakni Dewan Ekonomi Nasional. Suatu badan public yang menjadi penasihat pemerintah tertinggi dalam bidang sosial ekonomi. Bawahan atau anggota SER ini adalah para pemilik modal /pemberi kerja (*werkegeversleden*), para pegawai (*wernemersleden*) dan anggota kerajaan (*kroonleden*). Dewan ini menjalankan tugas memajukan pekerjaan warga Negara Belanda. Untuk menjalankan tugas tersebut, SER diberikan kewenangan mengatur (*verodenende bevoegdheid*). Adanya kewenangan mengatur tersebut pada akhirnya juga melahirkan ketetapan-ketetapan (*beschikkingen*) dan dalam

---

<sup>38</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, format Fungsi Publik Pemerintah dan badan-badan hukum, makalah pada rapat di Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara RI, 10 Juni 2004, Hal.3.

keadaan tertentu berwenang pula menerapkan sanksi sebagaimana kewenangan instansi pemerintah.<sup>39</sup>

### **C. Pengertian Kekayaan BUMN sebagai Kekayaan Negara Dipisahkan**

Di Indonesia, Perusahaan-perusahaan Negara yang secara spesifik dikenal sebagai BUMN merupakan konglomerasi bisnis paling raksasa dengan penguasaan modal domestik terbesar dalam system ekonomi Indonesia. Dengan jumlah total 215 perusahaan pada tahun 1980-an BUMN-BUMN bergerak dalam berbagai bisnis dari yang paling sederhana sampai yang sangat rumit seperti industri pesawat terbang. Sebagian BUMN terpusat pada pelayanan public seperti Agro Industri, Kehutanan, Kertas, Percetakan dan Penerbitan; Perbankan dan Jasa Keuangan; Jasa Konstruksi dan Jasa Lainnya; Logistik dan Prasarana Angkutan; Pertambangan, Telekomunikasi dan Industri strategis.

Dilihat dari pengaruhnya, BUMN di Indonesia dalam prakteknya merupakan “negara dalam Negara”. Mengenai hal ini Nugraha berkomentar:

”Pada saat pemerintah mendirikan BUMN di Indonesia perusahaan-perusahaan tersebut mempunyai dua tugas utama yaitu sebagai penggerak pembangunan nasional dan sebagai unit usaha milik Negara. Kedua hal tersebut memang merupakan ciri khas BUMN Indonesia selama bertahun-tahun. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka banyak kebutuhan masyarakat Indonesia yang disediakan serta dimonopoli oleh BUMN seperti telekomunikasi, transportasi, perumahan, perbankan, asuransi, air bersih dan lain-lain”.<sup>40</sup>

Keberadaan PT persero sebagai bentuk BUMN di Indonesia baru dikenal pada tahun 1969. Sebelum itu hanya dikenal dua macam bentuk BUMN yaitu Perusahaan Jawatan (PERJAN) dan perusahaan Umum (PERUM). Dalam

---

<sup>39</sup> Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.Hal.88

<sup>40</sup> Safri Nugraha, Privatisasi di berbagai Negara, pengantar untuk memahami privatisasi, Jakarta: Lentera Hati, 2002;Hlm.57.

penjelasan Umum Undang-Undang No. 9/1969 tentang Penetapan PERPU No. 1/1969 tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara bahwa:

“...tidak semua usaha dan kegiatan dari usaha-usaha Negara sebagai suatu perusahaan dapat diusahakan secara ekonomis dalam bentuk Perusahaan Negara sebagaimana yang dimaksudkan dalam Undang-undang No.19 Prp tahun 1960 (Undang-undang yang diamandemen oleh Undang-undang tersebut)...”,.... Dengan berlakunya undang-undang ini maka yang dimaksudkan dengan Perusahaan Negara ialah: (a) semua Perusahaan yang didirikan dan diatur menurut ketentuan-ketentuan I.B.W. (Stbl. 1927:419); perusahaan ini dinamakan PERJAN. (b) semua perusahaan yang berbentuk perseroan terbatas yang diatur menurut Kitab Undang-Undang Hukum dagang (Stbl.1847:23) baik yang saham-sahamnya untuk seluruhnya maupun sebagiannya dimiliki oleh Negara dari Kekayaan Negara yang dipisahkan; perusahaan ini dinamakan PERSERO dan (c) semua perusahaan yang modalnya seluruhnya dimiliki oleh Negara dari kekayaan Negara yang dipisahkan dan yang tidak dibagi atas saham-saham yang didirikan dan diatur berdasarkan ketentuan-ketentuan Undang-undang No.19 Prp tahun 1960; perusahaan ini dinamakan PERUM”.

Perum dan Perjan merupakan dua bentuk BUMN yang sesungguhnya mencerminkan gagasan Negara kesejahteraan. Keberadaan perusahaan jawatan atau service company banyak ditemui di setiap Negara yang mengadopsi pendekatan materiil terhadap demokrasi; dimana Negara tidak hanya menjamin hak-hak sipil dan politik warganegara, tetapi juga menyelenggarakan hak-hak social dan ekonomi masyarakat.<sup>41</sup>. Saat ini BUMN bentuk Perjan sudah ada lagi.

Keberadaan perusahaan umum atau *public corporation* menunjukkan jembatan liberalism terhadap penerapan doktrin kesejahteraan, dimana lebih ditekankan terhadap penerapan doktrin kesejahteraan, dimana lebih ditekankan kepemilikan publik yang diwakili oleh Negara terhadap penyediaan atau

---

<sup>41</sup> Wahl dalam Asbjorn Wahl, "European Labor: The Ideological Legacy of the social Pact (*Monthly Review* Vol.55 No. 8 January 2004 <http://www.monthlyreview.org/0104wahl.htm>) menyebutkan sebagai "ideological shift"

pengelolaan sumber daya ekonomi yang biasanya menyangkut hajat hidup orang banyak.<sup>42</sup>

Namun dipihak lain, Perseroan sebagai salah satu bentuk BUMN tidak pernah menjadi bagian inheren dalam doktrin Negara kesejahteraan dengan implementasi dan perkembangannya yang manapun.<sup>43</sup>

Sebelum masuk dalam pengertian Kekayaan BUMN, baik kiranya terlebih dahulu masuk pada pengertian dari kekayaan Negara dan aspek hukum yang melatarbelakanginya.

Kuangan Negara mengandung dua pengertian dalam arti sempit yaitu APBN dan Keuangan Negara dalam arti luas yaitu APBN, APBD dan unit usaha Negara hakikatnya seluruh kekayaan Negara<sup>44</sup>.

Dalam hubungan dengan pengertian kekayaan Negara tersebut, Hasan Akman, anggota BEPEKA (BPK-RI) berpendapat bahwa dalam kaitan pertanggungjawaban keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 23 ayat (5) UUD 1945, maka yang dimaksud dengan keuangan negara adalah keuangan negara dalam arti luas. Sebagai akibat dari penafsiran keuangan Negara dalam arti luas, maka dimaksudkan pertanggungjawaban keuangan Negara yang dilakukan oleh pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal 23 ayat (5) UUD 1945 tidak saja mengenai pelaksanaan APBN, tetapi juga meliputi pelaksanaan APBD, keuangan unit-unit negara dan pada hakikatnya pelaksanaan kegiatan yang

---

<sup>42</sup> Jonah D. Levy, et.al, *Exiting Etatism ? new Directions in state Policy in France and japan*, Paper prepared for workshop "The State after statism: New State Activities in the Age of Globalization and Liberalization," University of California Berkeley, 14-15 November 2003.

<sup>43</sup> OECD, *Regulatory Reform in Norway, Marketisation of Government Services-StateOwned enterprises*, Paris: Organisation for economic CO-Operation and development, 2003; Hlm. 6-7.

<sup>44</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, Penerbit Gramedia, Jakarta, 1986. Hal.50.

ada didalamnya secara langsung atau tidak langsung terkait dengan keuangan Negara<sup>45</sup>.

Harun Al-Rasyid berpendapat bahwa yang dimaksud dengan keuangan Negara dalam pasal 23 ayat (5) Undang-undang Dasar 1945 adalah keuangan Negara dalam arti sempit<sup>46</sup>.

Terlepas dari perbedaan pendapatan atas makna pengaturan keuangan Negara tersebut di atas, secara umum peraturan hukum yang baik adalah peraturan hukum yang memenuhi empat konsep keberlakuan, yaitu:<sup>47</sup>

1. Berlaku secara yuridis, artinya keberlakuannya berdasarkan efektivitas kaidah yang lebih tinggi tingkatannya dan terbentuk menurut cara yang telah ditetapkan;
2. Berlaku secara sosiologis, artinya peraturan hukum tersebut diakui atau diterima masyarakat kepada siapa peraturan tersebut di berlakukan;
3. Berlaku secara filosofis, artinya peraturan hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum (*rechtsidee*) sebagai nilai positif tertinggi;
4. Berlaku secara *futuristic* (menjangkau masa depan) artinya peraturan hukum tersebut dapat berlaku lama (bukan temporer) sehingga akan diperoleh suatu kekalan hukum.

Membuka lebih jauh peraturan hukum terkait dengan Keuangan Negara dan kekayaan BUMN sebagai kekayaan Negara dipisahkan, ditemui suatu system hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan hukum sebagai berikut:

1. Undang-undang nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

---

<sup>45</sup> Hasan Akmal, "Sekali lagi tentang "Hal Keuangan" menurut UUD, Makalah pada Tim Peneliti Perumus Rancangan Undang-Undang Perbendaharaan Negara Departemen Keuangan, Jakarta, 1976 dalam Ibid. Hal.51

<sup>46</sup> Harun Al-Rasyid menyatakan bahwasanya jalan pikiran di atas sudah benar arahnya, dapat kita uji dengan penjelasan UUD 1945, khususnya mengenai ayat (5), yang berbunyi sebagai berikut: Cara Pemerintah mempergunakan uang belanja yang sudah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat harus sepadan dengan keputusan tersebut. Untuk memeriksa pertanggungjawaban Pemerintah itu perlu suatu Badan yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah. Suatu Badan yang tunduk kepada Pemerintah tidak dapat melakukan kewajiban seberat itu. Sebaliknya Badan itu bukanlah badan yang berdiri di atas Pemerintah, sebab itu kekuasaan dan kewajibannya di tetapkan oleh undang-undang, Ibid. Hal.52

<sup>47</sup> Ibid, Hal.2

2. Undang-undang nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
3. Undang-undang nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan tanggungjawab Keuangan Negara;
4. Undang-undang nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
5. Undang-undang nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara;
6. Undang-undang nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-undang nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
7. Peraturan Pemerintah nomor 14 tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah.

Perbedaan paham atas pengertian keuangan Negara dalam artian luas atau sempit sampai saat ini, masih berkelanjutan hal ini tampak nyata dalam ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan tersebut di atas.

Bahwa disebutkan dalam :

1. Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297). Dalam Pasal 1 disebutkan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan<sup>48</sup>.
2. Sementara menurut Pasal 1 Ayat (1) Dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003,<sup>49</sup>(Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286) dinyatakan bahwa keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala

---

<sup>48</sup> Undang-undang Nomor 19 tahun 2003, Op.cit. Pasal 1.

<sup>49</sup> Undang-undang Nomor 17 tahun 2003, Op.cit Pasal 1.

sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dalam Pasal 2 Ayat huruf(g) dinyatakan bahwa kekayaan negara yang dimaksud dalam pasal 1 ayat (1) di atas adalah ***Kekayaan negara/kekayaan daerah*** adalah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, ***termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah.***

Pengertian yang timbul dari pengakuan atas Kekayaan Negara pada Undang-Undang nomor 17 tahun 2003 tersebut ***menimbulkan persepsi bahwa BUMN adalah kekayaan Negara yang tidak dipisahkan dari kekayaan Negara.*** Berbeda dengan Undang-undang nomor 19 tahun 2003 dimana BUMN adalah kekayaan Negara yang dipisahkan.

3. Menindaklanjuti Pasal 2 Ayat huruf(g) Undang-undang nomor 17 Tahun 2003 di atas, maka pada pasal 3 Ayat (1) Undang-undang nomor 15 Tahun 2004 dinyatakan bahwa “Pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara yang dilakukan oleh BPK meliputi seluruh unsure keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 Undang-undang nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara”.

Memperhatikan pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa pendapat BPK melalui produk hukumnya sampai saat ini, tidak berubah, sejalan pendapat Hasan Akman.

4. Pasal 19, Peraturan Pemerintah nomor 14 tahun 2005, menyatakan bahwa penghapusan secara bersyarat dan penghapusan secara mutlak atas piutang perusahaan Negara/Daerah dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya Pasal 20 menyatakan bahwa tata cara dan penghapusan secara bersyarat dan penghapusan secara mutlak atas piutang Perusahaan Negara/Daerah yang pengurusan piutang diserahkan kepada PUPN (Pengadilan Utang Piutang Negara), di atur lebih lanjut dengan peraturan Menteri Keuangan. Peraturan Pemerintah ini telah diubah melalui Peraturan Pemerintah nomor 33 Tahun 2006.

Dengan demikian peraturan ini awalnya tidak memisahkan antara kekayaan BUMN dengan kekayaan Negara sebagai Pemegang Saham.

5. Pasal 2 Ayat (1) Undang-undang Tindak Pidana Korupsi Nomor 31 tahun 1999 Jo Undang-undang Tahun 20 tahun 2001, yang berbunyi “Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian Negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah)<sup>50</sup>.

Memperhatikan hal tersebut di atas, dari sudut pandang kedudukan hukum (*Rechtpositie*) Pemerintah terdapat inkonsistensi hukum antara Kekayaan BUMN

---

<sup>50</sup> Undang-undang Nomor 31 tahun 1999, Op.cit. Pasal 2..

dalam hukum ranah privat atau hukum ranah public bahkan ada ketetapan hukum yang tidak memberikan kepastian hukum dikaitkan dengan keuangan negara.

Pembagian hukum ke dalam hukum publik dan hukum privat sesungguhnya dilakukan oleh ahli hukum Romawi, Ulpianus, ketika ia menulis "*publicum ius est, quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem*" (hukum publik adalah hukum yang berkenaan dengan kesejahteraan Negara Romawi, sedangkan hukum privat adalah hukum yang mengatur hubungan kekeluargaan), pengaruhnya cukup besar dalam sejarah pemikiran dan praktek hukum yang berkembang saat ini. Salah satu pengaruh yang masih terasa hingga kini antara lain bahwa kita tidak dapat menghindarkan diri dari pembagian tersebut, termasuk mengkaji dan memahami keberadaan pemerintah dalam melakukan pergaulan hukum (*rechtsverkeer*).

Kenyataan sehari-hari menunjukkan bahwa pemerintah disamping melaksanakan aktivitas dalam bidang hukum public, juga sering terlibat dalam lapangan keperdataan. Dalam pergaulan hukum, pemerintah sering tampil dengan "twee petten", dengan dua kepala, sebagai wakil dari jabatan (*ambt*) yang tunduk pada hukum publik dan wakil dari badan hukum (*rechtsperson*) yang tunduk pada hukum privat<sup>51</sup>.

Kekayaan Badan Usaha Milik Negara adalah seluruh jumlah kekayaan yang tercatat dalam Neraca perusahaan. Kekayaan Negara pada BUMN terbatas pada kepemilikan saham perseroan dan kepemilikan modal pada Perum.

---

<sup>51</sup> Ridwan HR, Op.cit. Hal. 72.

Suatu Badan Hukum yang dibentuk Pemerintah dengan status kekayaan negara yang dipisahkan mengandung makna sejak dipisahkannya sebagian kekayaan Negara menjadi kekayaan Badan Hukum, telah terjadi transformasi yuridis atas keuangan publik menjadi keuangan privat yang tunduk sepenuhnya kepada hukum perdata .

Demikian pula kedudukan hukum pejabat pemerintah yang duduk sebagai Pemegang Saham atau komisaris sama atau setara dengan kedudukan hukum masyarakat biasa atau Pemegang Saham swasta lainnya. Imunitas publiknya sebagai penguasa tidak berlaku lagi dan kepadanya tunduk dan berlaku sepenuhnya hukum privat meskipun perusahaan tersebut seratus persen milik Negara<sup>52</sup>.

Penyertaan modal negara di sebuah korporasi statusnya adalah penyertaan biasa dengan status hukum yang sama dengan penyertaan oleh pihak partikelir lain (swasta).

Tujuan pemisahan kekayaan Negara tersebut adalah untuk membuat demarkasi yang jelas antara tanggungjawab publik dengan tanggungjawab korporasi (privat). Undang-undang nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN pada penjelasan pasal 4 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan

---

<sup>52</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, op.cit. Hal 88.

pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Pendirian ini diperkuat dengan surat Mahkamah Agung pada tanggal 16 Agustus 2006.

Di mata hukum, suatu korporasi adalah *rechtspersoon*, yaitu orang yang cakap menjunjung hak dan kewajibannya, memiliki kekayaan sendiri, memiliki kewenangan kontraktual serta dapat menuntut dan dituntut atas nama dirinya sendiri (*persona standi in judicio*).

Tujuan pemisahan Badan Hukum Perdata dari institusi Negara adalah sangat jelas untuk membatasi tanggungjawab Badan Hukum manakala terjadi exposure bisnis dari keputusan bisnis yang dilaksanakannya, untuk tidak menyentuh kekayaan negara yang lain.

Pemisahan antara 'ownership' atau kepemilikan dan 'control' dalam organisasi. Pemisahan dalam pengambilan keputusan dan fungsi manajemen resiko lumrah terjadi dalam korporasi skala besar termasuk professional partnership, kerjasama mutual dalam sisi financial maupun organisasi nonprofit. Pemisahan ini membawa keuntungan terutama dalam spesialisasi dilingkup manajemen dan resiko serta efektif dalam mengontrol permasalahan-permasalahan organisasi yang ditimbulkan. Menurut Fama & Jensen struktur kontrak memisahkan ratifikasi dan monitoring dari pengambilan keputusan, terutama dalam inisiasi dan implementasi keputusan yang dibuat.<sup>53</sup>

#### **D. Pengurusan dan Pengawasan Badan Usaha Milik Negara**

Untuk dapat mengoptimalkan perannya dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan

---

<sup>53</sup> Fama, E.F, Jensen, M.C 1983, 'Separation of Ownership and Control', *Journal of Law and Economics*, Vol. 26, No. 2, pp. 301-325

kompetitif, BUMN perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui membenahan pengurusan dan pengawasannya.<sup>54</sup>

Perseroan maupun Perum sebagaimana tersebut di atas, pada prinsipnya memiliki kesamaan didalam pengurusannya. Dalam Perseroan pengurusan perseroan dilakukan oleh organ perseroan. Perseroan Terbatas mempunyai alat yang disebut organ perseroan agar badan hukum dapat berjalan sesuai dengan tujuannya<sup>55</sup>. Organ perseroan terdiri dari tiga macam, yaitu Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi dan Dewan Komisaris.

RUPS merupakan organ yang memegang kekuasaan tertinggi dalam perseroan dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada organ perseroan lainnya. Dalam pasal 62 ayat (2) Undang-undang Nomor 40 tahun 2007 ditetapkan bahwa RUPS berhak memperoleh segala keterangan yang berkaitan dengan kepentingan perseroan dari Direksi dan Komisaris<sup>56</sup>. Disini jelas kewenangan RUPS tersebut tidak mungkin dilimpahkan kepada organ-organ lainnya.

Direksi adalah organ yang mengurus dan mewakili perseroan. Atinya pengurusan harus dilaksanakan sesuai dengan kepentingan Perseroan, maksud dan tujuan perseroan Terbatas (*intra vires act*) dan ketentuan mengenai larangan dan

---

<sup>54</sup> Indonesia, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara:Op.cit. "Penjelasan, Umum IV.

<sup>55</sup> Gatot Supramono, S.H., Hukum Perseroan Terbatas,Djambatan, 2007. Hal.3.

<sup>56</sup> Indonesia, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, Pasal 62 Ayat (2).

batasan yang diberikan dalam undang-undang, khususnya undang-undang perseroan terbatas dan anggaran perseroan tersebut<sup>57</sup>.

Bagi perseroan terbatas, direksi adalah trustee sekaligus agent bagi perseroan terbatas. Dikatakan trustee karena direksi melakukan pengurusan terhadap harta kekayaan perseroan dan dikatakan agent karena direksi bertindak keluar untuk dan atas nama perseroan, selaku pemegang kuasa perseroan terbatas, yang mengikat perseroan terbatas dengan pihak ketiga.

Ini berarti ada hubungan kepercayaan yang melahirkan kewajiban kepercayaan (*fiduciary duty*) antara direksi dan perseroan. Sehubungan dengan hal tersebut direksi memiliki *duty of loyalty and good faith*; dan *duty of diligence and care* terhadap perseroan terbatas<sup>58</sup>.

Dalam pelaksanaannya direksi perseroan memiliki aturan kekebalan atau perlindungan dari setiap tanggungjawab yang lahir akibat transaksi atau kegiatan yang dilakukan olehnya sesuai dengan batas-batas kewenangan dan kekuasaan yang diberikan kepadanya dengan memperhatikan bahwa kegiatan tersebut telah dilakukan dengan penuh kehati-hatian dan itikad baik. prinsip ini disebut *Business Judgment Rule*.<sup>59</sup>

*Business Judgment Rule* tidak berlaku bagi direksi, jika telah dibuktikan bahwa direksi tidak memenuhi proses, tatacara prosedur yang diwajibkan dan tidak dilakukan semata-mata untuk kepentingan perseroan dan stake holders, yaitu

---

<sup>57</sup> Gunawan Widjaya, 150 Pertanyaan Tentang Perseroan Terbatas, (Jakarta: Forum Sahabat, 2008). Hal. 63

<sup>58</sup> Ibid. Hal. 65.

<sup>59</sup> *Business Judgment Rule* adalah prinsip dalam corporate governance yang telah menjadi bagian tradisi hukum common law. Aturan BJR didasarkan pada konsepsi bahwa direksi lebih tahu dari siapapun juga mengenai keadaan perusahaannya Ibid. Hal 67.

bahwa keputusan diambil dengan kecurangan (*fraud*), mempunyai benturan kepentingan (*conflict of interest*) didalamnya, terdapat unsure perbuatan melanggar hukum (*illegality*), terjadinya kelalaian berat (*gross negligence*)<sup>60</sup>.

Direksi dikatakan melanggar tugasnya jika terdapat tindakan *ultra vires*, yaitu melakukan tindakan diluar maksud dan tujuan perseroan dan tindakan *Fraud on minority*, yaitu tindakan atau perbuatan melawan hukum yang dibuat perusahaan yang dalam hal ini dilakukan direksi yang merugikan perseroan secara umum, meskipun disetujui oleh pemegang saham mayoritas lainnya.<sup>61</sup>

Pihak yang berhak menuntut kerugian dari direksi sekurang-kurangnya ada tiga kepentingan: kepentingan perseroan, kepentingan pemegang saham khususnya pemegang saham minoritas dan pihak yang berhubungan hukum dengan perseroan.<sup>62</sup>

Dewan Komisaris merupakan organ yang mempunyai tugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan perseroan. Dalam menjalankan tugasnya tersebut Dewan Komisaris juga dibatasi oleh Anggaran Dasar. Komisaris diharapkan bukan hanya dapat memberikan koreksi kepada Direksi, melainkan diharapkan juga memberikan jalan keluar jika terdapat kelemahan-kelemahan yang dialami Direksi. Komisaris yang melakukan kesalahan dapat digugat ke pengadilan oleh Pemegang Saham atas nama perseroan.

Dalam hal pengurusan pada Perum, dilakukan oleh Organ Perum yang terdiri dari Menteri, Direksi dan Dewan Pengawas. Tugas dan fungsi Direksi dan

---

<sup>60</sup> Ibid.67.

<sup>61</sup> Ibid.71.

<sup>62</sup> Ibid.75.

Dewan Pengawas pada Perum relatif sama dengan Direksi dan Dewan Komisaris pada Perseroan Terbatas. Sementara Menteri adalah menteri yang ditunjuk dan/atau diberi kuasa selaku pemilik modal pada Perum dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) telah menjadi instrumen penting dari kebijakan sosial dan ekonomi dalam ekonomi campuran industri dan di negara-negara berkembang. Penggunaan BUMN sebagai instrumen kebijakan publik dan bentrokan yang terjadi antara perusahaan-perusahaan BUMN dan perusahaan swasta di satu sisi dan pemerintah dan pengendali lainnya di sisi lain, yang menyebabkan keprihatinan. Ada banyak kesulitan dalam membangun "benar" hubungan antara BUMN, organ-organ lain dari perusahaan-perusahaan negara dan swasta. Masalah menetapkan tujuan untuk BUMN sebagian besar masih belum terselesaikan. Selama kita tidak memahami teori negara, selama kita tidak tahu apa tujuan yang sah dan pengorbanan, tidak ada cara untuk sampai pada jawaban normatif, apakah kinerja perusahaan tertentu "sesuai yang diinginkan".<sup>63</sup>

Hubungan antara negara dan perusahaan-perusahaan sendiri dapat dianalisis pada tiga tingkat yang berbeda: tingkat yang rasional-ekonomi, di mana apa yang baik bagi perusahaan milik negara mungkin menentang apa yang baik bagi negara secara keseluruhan; tingkat organisasi, di mana konflik tersebut diperparah oleh perebutan kekuasaan, dan tingkat politik, dimana otoritas arbitrase dipandang sebagai anggota individu pemerintah. Jika perusahaan milik negara adalah untuk melayani tujuan nasional dan dikelola secara efisien, hubungan

---

<sup>63</sup>Aharoni, Y 1981, 'Performance Evaluation Of State-Owned enterprises: A Process Perspective', *Management Science*, Vol.27, No.11, pp. 1340-1347.

mereka dengan negara harus ditingkatkan. Pertama, negara harus menetapkan tujuan umum perusahaan milik negara itu, menyetujui strategi yang diusulkan, dan menahan diri dari intervensi lebih jauh dalam pengelolaannya. Kedua, perusahaan milik negara harus melaporkan kepada satu otoritas hanya untuk persetujuan, dan tunduk kepada pengendalian strategis efektif. Ketiga, intervensi politik harus sedikit, dan harus terdiri dari tengah-range perjanjian ditandatangani antara anggota pemerintahan dan manajer industri atas badan usaha milik negara, menghindari pertimbangan partisan atau terlalu terperinci<sup>64</sup>. Profitabilitas komersial tampaknya menjadi legitimasi bagi BUMN manajemen dengan menciptakan kesan di antara beberapa kelompok eksternal bahwa BUMN dikelola dengan baik, dikelola dengan baik, atau memainkan peran sosial yang bermanfaat. Akan terlihat bahwa sebagian besar orang luar tidak memiliki kapasitas atau informasi untuk menyelidiki lebih dalam penyebab dari laba (atau rugi), termasuk faktor-faktor seperti tujuan non-komersial serta kebijakan harga. Hampir tiga dekade setelah membuat perusahaan dengan tujuan yang kompleks, pemerintah India tidak memiliki pengukuran kinerja dan sistem evaluasi yang bisa mengarahkan mereka ke arah tujuan tersebut. Sistem akuntansi dan pelaporan konvensional dikembangkan di sektor swasta tidak hanya memadai untuk BUMN namun dalam beberapa hal bahkan berbahaya, karena mereka memberikan controller eksternal ukuran kinerja berguna yang belum tentu sesuai untuk BUMN. Berdasarkan hasil penelitian ini, akan terlihat bahwa pemerintah bisa mengadopsi salah satu dari dua sistem untuk evaluasi kinerja BUMN. Salah satu

---

<sup>64</sup>Anastassopoulos, JP 1985, 'State-owned Enterprises Between Autonomy and Dependency', *Journal of Public Policy*, Vol.5 No.4. pp 521-539.

pilihan adalah untuk mempertahankan posisi itu, tunduk pada arahan pemerintah untuk sebaliknya, BUMN bebas untuk mengejar keuntungan seperti perusahaan swasta. Lebih lanjut, dimana arahan tersebut dikeluarkan, pemerintah harus memberikan kompensasi BUMN secara finansial untuk setiap kerugian yang dihasilkan. Dimana distorsi pasar yang terbatas, ini serangkaian kebijakan dapat membuat keuntungan komersial proxy memadai untuk keuntungan sosial. Oleh karena itu, *controller* eksternal, yang dari studi India tampaknya memiliki kecenderungan alami untuk menilai BUMN berdasarkan profitabilitas, dapat diperbolehkan untuk melakukannya. Beban informasi dan tuntutan kognitif pada kontroler bisa diperkecil, dan manajemen sistem dari sektor swasta dapat digunakan dengan sedikit modifikasi di BUMN. Pendekatan seperti ini, pada kenyataannya, telah dicoba di Kanada, Perancis, Israel dan Singapura, antara lain, walaupun belum tentu untuk alasan yang disebutkan di sini. Atau, sebaiknya pemerintah percaya bahwa semua BUMN harus peduli dengan memajukan semua atau beberapa tujuan nasional, atau harus distorsi pasar akan tinggi (seperti yang di banyak negara berkembang), maka studi India menunjukkan bahwa (a) pengontrol eksternal harus dididik secara massal tentang perbedaan konseptual antara keuntungan sosial dan pribadi, (b) sistem perencanaan, evaluasi kinerja, dan kontrol harus dikembangkan khusus untuk BUMN yang menyoroti ukuran kinerja tunggal atau komposit konsisten dengan tujuan BUMN individu, dan (c) Informasi sistem harus diperkuat untuk menyediakan pengendali informasi yang relevan. Contoh konsisten dengan pendekatan ini akan menjadi sistem untuk evaluasi kinerja dikembangkan untuk

manufaktur BUMN di Pakistan dan Korea Selatan (Jones 198 £) atau Bangladesh (Ramamurti 1986a), yang jauh dari langkah sempurna namun bermanfaat terhadap sistem manajemen berkembang disesuaikan untuk BUMN . Alat lain yang mungkin berharga ketika tujuan bersifat kabur, karena mereka cenderung berada di BUMN, adalah "audit komprehensif" teknik yang digunakan secara luas di Kanada, Israel, dan Amerika Serikat (Aharoni 198 la, hal 73-74). Suatu pemerintah yang ingin BUMN untuk mempromosikan tujuan kompleks seperti sebagai "kepentingan nasional" membawa beban meletakkan di tempat sistem kontrol yang kompleks. Jika tidak, seperti yang diamati di India, ada risiko bahwa BUMN dapat mengejar tujuan-tujuan yang tidak disengaja atau bekerja secara aktif terhadap yang dimaksudkan. Untuk kutipan Sen: Perusahaan swasta, oleh dan besar, memaksimalkan keuntungan, dan jika maksimalisasi keuntungan adalah tujuan yang tepat untuk sektor publik juga, mungkin masih ada alasan kuat untuk menasionalisasi industri dan menyiapkan sektor publik. Keputusan untuk mengatur sektor publik, karena itu, sebangun dengan keputusan untuk tidak memaksimalkan keuntungan. Untuk membuat sektor publik dan kemudian meminta untuk melakukan apa sektor swasta akan dilakukan adalah seperti pergi ke bioskop untuk mencoba untuk tidur daripada untuk melihat film (Sen 1975, hal 16)<sup>65</sup>.

#### **E. Aksi Korporasi Badan Usaha Milik Negara**

Badan Usaha Milik Negara, sebagai tersebut dalam Undang-undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dimana Persero

---

<sup>65</sup> Ramamurti,R 1987,' Performance Evaluation Of State-Owned Enterprises In Theory And Practice', *Management Science*, Vol.33, No.7, pp. 876-893.

memiliki tujuan utama mengejar keuntungan dan Perum bertujuan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Oleh karenanya menjadikan tujuan Badan Usaha Milik Negara tersebut tidak ubahnya atau relatif sama sebagaimana perseroan terbatas swasta lainnya.

Dalam rangka tujuannya tersebut, BUMN melakukan aksi korporasi layaknya korporasi lainnya yaitu menghasilkan produk atau jasa yang bisa dijual untuk mendapatkan pendapatan. Dalam perputaran usahanya tersebut akan terjadi oleh apa yang dinamakan keuntungan maupun kerugian yang dicatat berdasarkan transaksi per kejadian yang dikalkulasikan sebagai perhitungan tahunan tahun buku berjalan. Sesuai kodratnya sebagai badan usaha dalam artian bisnis tidak ada yang selalu untung.

Sesuai teori Orgaan, dimana Otto Von Gierke menyatakan bahwa “badan hukum itu menjadi suatu *“verbandpersoblich keit”* yaitu suatu badan yang membentuk kehendaknya dengan perantaraan alat-alat atau organ-organ badan tersebut misalnya anggota-anggotanya atau pengurusnya seperti manusia yang mengucap kehendaknya dengan perantaraan mulutnya atau dengan perantaraan tangannya jika kehendak tersebut ditulis di atas kertas. Apa yang mereka (organen) putuskan adalah kehendak dari badan hukum”

Banyak cara yang dilakukan pengurus Badan Usaha Milik Negara untuk memupuk atau menyelamatkan kekayaan yang dimilikinya. Praktik-Pratik bisnis yang lazim dilakukan antara lain, penjualan produk/jasa, pembelian barang

persediaan atau bahan baku, penarikan hutang dan penggunaan aktiva tetap yang dimilikinya, kerjasama usaha, Penghapusbukuan dan pemindahtanganan Aktiva, restrukturisasi dan privatisasi usaha. Semua kegiatan atau praktik-pratik usaha tersebut tidak terlepas dari koridor hukum privat yang mengatur tentang mekanisme perseroan.

Untuk dapat lebih memahami apakah pengertian keuangan Negara secara luas atau sempit sebagaimana telah diutarakan oleh para pakar hukum di atas, perlu kiranya diperhatikan kegiatan korporasi secara lebih dekat yang dapat menggambarkan secara nyata bahwa tidak terdapat sinkronisasi peraturan perundang-undangan terkait dengan pengaturan kekayaan Badan Usaha Milik Negara sebagai Kekayaan Negara yang dipisahkan, antara lain sebagai berikut .:

1. Penyelesaian Kredit bermasalah (*non-performing loan/NPL*) bank PT BRI (Persero) Tbk, PT. Bank BNI (Persero) Tbk, PT. Bank Mandiri (Persero) Tbk. Berdasarkan data dari Direktur Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan, diungkapkan bahwa pihaknya saat ini tengah menangani piutang Negara Rp62 triliun. Piutang tersebut berasal dari penyerahan piutang bermasalah dari instansi pemerintah dan BUMN. Piutang Negara ini sebagian besar berasal dari Bank-bank BUMN. sejak awal diserahkan ke PUPN, yang penagihannya juga memang sudah sulit dan pihaknya mengurus piutang tersebut sesuai Standar prosedur operasional di PUPN<sup>66</sup>. Meskipun telah terbit Peraturan Pemerintah nomor 33 Tahun 2006 namun pada praktiknya kondisi tersebut tetap berlangsung.

---

<sup>66</sup> Hadiyanto, Ekonomi dan Bisnis, Antara News, 11 Juni 2010.

2. Kerjasama Build, Operational, and Transfer (BOT) antara PTPN X dan PT. Kencana Gula Manis mengenai Pabrik Gula Ngadiredjo, perlu melakukan proses sosialisasi dan konsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Pertanyaan timbul mengenai apakah Perjanjian BOT dimaksud adalah suatu bentuk privatisasi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara? Sehingga harus berkonsultasi dengan DPR.

3. Likuidasi PT Asian Aceh Fertilizer

Likuidasi tersebut dilakukan melalui RUPS tanpa dikeluarkan Peraturan Pemerintah. Dewan Perwakilan Rakyat mempermasalahkan hal tersebut dan menilai bahwa likuidasi tersebut cacat hukum.

Dua fungsi yang berbeda, mengelola bisnis di pasar produk atau layanan dan mengelola dukungan publik di pasar politik, harus dilakukan oleh manajer dari perusahaan milik negara (BUMN). Setiap organisasi harus memiliki keseimbangan strategis antara dua fungsi tersebut. kombinasi tujuan bisnis dan politik dari BUMN telah lama diakui, gabungan bisnis dan kegiatan politik sebagai variabel strategis yang jarang dibedakan.<sup>67</sup> Gabungan tersebutpun dominan terjadi di BUMN Indonesia.

---

<sup>67</sup> Jif, J 1981, ' Managerial Strategic Behavior In State-Owned Enterprises-Business And Political Orientations', *Management Science*, Vol.27, No.11, pp. 1326-1339.

## BAB III

### **Sudut Pandang Hukum Terhadap Kekayaan Badan Usaha Milik Negara sebagai Kekayaan Negara**

#### **A. Norma Hukum Keuangan Negara Dan Hukum Korporasi Terkait Dengan Pengelolaan BUMN.**

Membicarakan sudut pandang hukum terhadap kekayaan Badan Usaha Milik Negara sebagai kekayaan Negara mewajibkan kita untuk melihat dan memahami norma dan peraturan hukum terkait yang ada.

Norma adalah sarana yang dipakai oleh masyarakatnya untuk menertibkan, menuntut dan mengarahkan tingkah laku anggota masyarakat dalam hubungan yang satu sama lainnya. Untuk bisa menjalankan fungsinya yang demikian itu, barang tentu ia harus mempunyai kekuatan memaksa. Paksaan ini tertuju kepada para anggota masyarakat dengan tujuan mematuhiya.<sup>68</sup>

Hukum adalah Norma yang mengajak masyarakat untuk mencapai cita-cita serta keadaan tertentu, tetapi tanpa mengabaikan dunia kenyataan. Friedman mengutip pendapat Austin bahwa “Yang sesungguhnya disebut hukum adalah suatu jenis perintah. Tetapi, karena ia disebut perintah, maka setiap hukum yang sesungguhnya, mengalir dari satu sumber yang pasti. Apabila suatu perintah

---

<sup>68</sup> Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, , (Bandung: PT Citra Aditya Bhakti 2000),Hal.3.

dinyatakan atau diumumkan , satu pihak menyatakan satu kehendak agar pihak lain menjalankannya atau membiarkan itu dijalankan”<sup>69</sup>.

Peraturan Hukum merupakan pembedaan dari norma hukum. Peraturan hukum hanya merupakan lambang-lambang yang dipakai oleh norma hukum untuk membadankan dirinya dan merupakan cara yang paling sempurna, ia merupakan sarana yang paling lengkap untuk mengutarakan apa yang dikehendaki oleh norma hukum. Memperhatikan suatu system hukum berdasarkan delapan asas *principles of legality*, Fuller menyatakan “kegagalan dalam menciptakan suatu system hukum yang baik tidak hanya melahirkan system hukum yang jelek , melainkan sesuatu yang tidak bisa disebut sebagai system hukum sama sekali”<sup>70</sup>.

BUMN memiliki hambatan untuk dapat merealisasikan maksud dan tujuan awal pendiriannya secara optimal dikarenakan tidak sinkronnya peraturan perundang-undangan antara Undang-undang Perseroan Terbatas, undang-undang Persero, Undang-undang BUMN, Undang-undang Keuangan Negara, Undang-undang Perbendaharaan Negara dan Undang-undang Anti Korupsi.

Pengaturan Administrasi Negara yang dilakukan Pemerintah, khususnya dalam mengelola BUMN adalah melalui perangkat peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Menurut Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297). Dalam Pasal 1 disebutkan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh

---

<sup>69</sup> Ibid.Hal.28

<sup>70</sup> Ibid.52.

Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.

2. Menurut Pasal 1 Ayat (1) Dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003,<sup>71</sup>(Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286) dinyatakan bahwa 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.

Dalam Pasal 2 Ayat huruf(g) dinyatakan bahwa kekayaan negara yang dimaksud dalam pasal 1 ayat (1) di atas adalah **Kekayaan negara**/kekayaan daerah adalah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, **termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara**/perusahaan daerah;

Pengertian yang timbul dari pengakuan atas Kekayaan Negara pada Undang-Undang nomor 17 tahun 2003 tersebut **menimbulkan persepsi bahwa BUMN adalah kekayaan Negara yang tidak dipisahkan dari kekayaan Negara**. Berbeda dengan Undang-undang nomor 19 tahun 2003 dimana BUMN adalah kekayaan Negara yang dipisahkan.

Ditarik lebih jauh dalam kaitan implementasi peraturan perundang-undangan tentang pemberantasan tindak pidana korupsi maka atas definisi keuangan Negara

---

<sup>71</sup>Indonesia, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 1 dan Pasal 2 Ayat huruf (g) tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2003

menjadi sangat memberatkan bagi BUMN untuk berkembang maju mewujudkan maksud dan tujuan pendiriannya secara optimal.

Disebutkan dalam Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 Jo Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001, pasal 2 (1) disebutkan bahwa “ Setiap orang yang secara hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan Negara atau perkeonomian Negara, dipidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (duapuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp 200.000.000 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak 1.000.000.000 (satu milyar rupiah)<sup>72</sup>.

Memperhatikan beratnya ancaman hukuman atas tindak pidana korupsi tersebut tentu dibutuhkan kejelasan tentang definisi Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam undang-undang Nomor 17 tahun 2003 khususnya terkait dengan Kekayaan Negara dipisahkan.

Implikasi dari perbedaan peraturan perundangan dalam pelaksanaan administrasi Negara tersebut, menyebabkan kebingungan dalam penerapannya dan tidak adanya kepastian hukum. Sebagai ilustrasi adalah tindakan pidana korupsi pada BUMN yang dapat mengakibatkan kerugian keuangan Negara atau pada derajat dibawahnya seperti menyoal tentang transaksi jual beli sebagai operasional rutin perusahaan jika diperoleh hasil rugi maka apakah hal ini disebut dapat dikategorikan merugikan Negara. Salah satu unsur yang mendasar dalam tindak pidana korupsi adalah kerugian keuangan Negara.

---

<sup>72</sup> Indonesia, Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindakan Pidana Korupsi, Pasal 2 Ayat (1) tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 140 Tahun 1999.

Oleh karenanya sebelum menentukan adanya kerugian keuangan Negara maka perlu ada kejelasan difinisi secara yuridis tentang pengertian keuangan negara.

Perundang-undangan yang ada saat ini, belum ada kesamaan pengertian tentang keuangan Negara. Pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 disebutkan bahwa Keuangan Negara adalah "semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut".

Di Pasal 1 Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN dinyatakan, "bahwa penyertaan negara merupakan kekayaan negara yang telah dipisahkan", makanya telah masuk di ranah hukum privat sementara Undang-undang tentang Keuangan negara memposisikan BUMN pada tataran hukum publik. Pada sisi lain, Dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 dinyatakan bahwa pengelolaan BUMN Persero dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1995 Jo. Undang-undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan terbatas berikut peraturan pelaksanaannya". Hal tersebut berarti undang-undang Perseroan Terbatas sesuai dengan asas *lex specialis derogat lex generalis* yang berlaku bagi BUMN Persero. Dengan demikian, jika terjadi kerugian di suatu BUMN Persero maka kerugian tersebut bukan merupakan kerugian keuangan negara melainkan kerugian juga disebut sebagai risiko bisnis sebagai badan hukum privat. Paparan di atas menunjukkan tidak adanya keseragaman mengenai pengertian tentang keuangan Negara antara Undang-undang tentang BUMN dengan Undang-undang Keuangan Negara. Perbedaan pemaknaan aturan perundang-undangan tersebut menimbulkan

BUMN sebagai badan usaha yang bersifat *profit oriented* kesulitan didalam pelaksanaan operasionalnya sementara itu pemberantasan tindak pidana korupsi juga tidak dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan.

Menilik dari sisi persoalan peraturannya, Suatu sistem hukum sifatnya konsisten. Peraturan-peraturan hukum dikehendaki tidak adanya bertentangan satu sama lainnya. Jika terjadi juga pertentangan karena hal ini tidak mustahil terjadi karena adanya berbagai kepentingan dalam masyarakat, maka akan berlaku secara konsisten asas-asas hukum seperti "*lex specialis derogate legi generali*", *lex posteriori derogate legi priori*", *lex superior derogate legi inferiori*".

Untuk membentuk suatu perundang-undang yang baik, diperlukan asas hukum, karena asas hukum ini akan memberikan pengarahan terhadap perilaku didalam masyarakat (BUMN). Sebagaimana dikatakan Van Apeldoorn bahwa asas hukum adalah asas yang melandasi peraturan hukum positif yang khusus atau yang melandasi pranata-pranata hukum tertentu, atau melandasi suatu bidang hukum tertentu. Hukum merupakan komponen dasar dalam sebuah tertib sosial yang berfungsi untuk mengatur berbagai jenis interaksi dalam masyarakat.<sup>73</sup>

J.J. Bruggink menyatakan bahwa asas hukum adalah kaidah yang berpengaruh terhadap kaidah perilaku, karena asas hukum memainkan peranan penting pada interpretasi terhadap aturan hukum dan dengan itu menentukan wilayah penerapan kaidah hukum<sup>74</sup> sedangkan menurut E. Utrech asas hukum adalah dasar

---

<sup>73</sup> Dian Rositawati, Kedaulatan Negara Dalam Pembentukan Hukum di Era Globalisasi, dalam Hukum Yang Bergerak, editor Sulistyowati Irianto, (Jakarta:Yayasan Obor Indonesia,2009).Hal.43

<sup>74</sup> J.J H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum* diterjemahkan *Rechtreflecties*, (Bandung: Citra Aditya, 1993), hlm.3.

dari peraturan-peraturan hukum yang mengkualifikasikan (*kwalifieren*) beberapa peraturan hukum, sehingga peraturan-peraturan hukum itu bersama-sama merupakan satu lembaga hukum.

Asas hukum merupakan pokok pikiran yang bersifat umum yang menjadi latar belakang dari peraturan hukum yang kongkrit (hukum positif). Asas hukum adalah jiwa peraturan didalam hukum (*equality before the law*). Suatu Undang-undang mulai sah berlaku apabila telah diundangkan dalam Lembaran Negara oleh Sekretaris Negara, dan tanggal berlakunya suatu undang-undang menurut tanggal ditentukan dalam undang-undang itu.

Sehubungan dengan berlakunya undang-undang terdapat beberapa asas peraturan perundang-undangan, dimana a).Undang-undang tidak berlaku surut; b) Undang-undang yang dibuat penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula; c) Undang-undang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum; d) Undang-undang yang berlaku kemudian membatalkan undang-undang yang terdahulu yang mengatur hal tertentu yang sama; dan e) Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.

Suatu Undang-undang tidak berlaku lagi apabila: Jangka waktu berlakunya yang telah ditentukan oleh undang-undang yang bersangkutan sudah habis; Keadaan atau hal untuk mana undang-undang itu dibuat sudah tidak ada lagi; Undang-undang itu dicabut oleh instansi yang membuat atau instansi yang lebih tinggi; dan telah ada undang-undang yang baru yang isinya bertentangan atau berlainan dengan undang-undang yang dahulu berlaku.

Hukum barulah dapat dikatakan sebagai system menurut fuller jika memenuhi 8 (delapan) asas yang dinamakan “*principle of legality*” yaitu :

1. Suatu system hukum harus mengandung peraturan-peraturan tidak boleh mengandung sekedar putusan ad.hoc; (kepastian hukum)
2. Peraturan-peraturan yang telah dibuat harus diumumkan;
3. Peraturan-peraturan tidak boleh berlaku surut;
4. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang dapat dimengerti;
5. Suatu system tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan dengan lain.
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan;
7. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah-ubah peraturan sehingga menyebabkan menyebabkan orang kehilangan orientasi;
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaan sehari-hari.

Asas hukum yang signifikan Terkait dengan pemaparan sebelumnya adalah:

1. Asas suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan dengan lain.

Jelas Undang-Undang nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor : 19 tahun 2003 tentang BUMN memiliki aturan contain/materi yang saling bertentangan.

Kepastian hukum menjadi tidak jelas dan berimbas pada tidak tercapainya secara relatif maksud dan tujuan yang ingin dicapai oleh suatu perundang-undangan, dimana BUMN diharapkan dapat:

- a. Memberikan kontribusi pada peran pentingnya dalam penyelenggaraan perekonomian nasional dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat;
  - b. Mengoptimalkan perannya dalam penyelenggaraan perekonomian nasional dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat;
  - c. Mengoptimalkan peran BUMN, pengurusan dan pengawasannya secara profesional.
2. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.

Berdasarkan UU Keuangan Negara *implicit* dinyatakan BUMN harus selalu untung (karena jika merugi disebut sebagai kerugian Negara/korupsi), namun jika memperhatikan salah satu dari maksud dan tujuan dari pendiriannya yaitu menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sector swasta maupun koperasi tentu hal ini mengandung arti kata resiko bisnis yang tinggi, oleh karenanya peraturan tersebut mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.

3. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah-ubah peraturan sehingga menyebabkan orang kehilangan orientasi;
  - a. Pendirian Kementerian Negara BUMN melalui PP nomor 228 tahun 2001 dan pengalihan tugas dan kewenangan Menteri Keuangan kepada Menteri Negara BUMN melalui PP nomor 64 tahun 2001.

- b. Penerbitan UU nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara tanggal 5 April 2003, dimana BUMN tidak merupakan kekayaan Negara yang dipisahkan.
- c. Penerbitan UU nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN tanggal 19 Juni 2003, dimana BUMN adalah merupakan kekayaan Negara yang dipisahkan.

Peraturan-peraturan ini akan menyebabkan masyarakat yang terkait akan kehilangan orientasi.

- 4. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaan sehari-hari

BUMN Persero sebagai korporasi yang bersifat *profit oriented* memiliki resiko-resiko yang juga berasal dari eksternal yang dapat dipertimbangkan secara logis berpengaruh atau memberikan kontribusi baik positif maupun negatif didalam kegiatan operasional BUMN itu sendiri, antara lain:

- a. Faktor pasar (*market*), nilai kurs, kebijakan-kebijakan pemerintah (operasi pasar untuk menjaga harga kenaikan harga jual sembako) merupakan *beyond out of control* BUMN. Hal ini juga merupakan potensi yang merugikan bagi perseroan. Kerugian tersebut akan menjadi kerugian negara jika kita menyandarkan pada UU nomor 17 tahun 2003 dan akan menjadi kerugian usaha (risiko bisnis) jika menyandarkan pada UU nomor 19 Tahun 2003;
- b. Pengadaan barang dan jasa. Akan menjadi sulit untuk dilakukan jika hasil tender atas satu jenis barang/jasa yang sama dari satu BUMN dikomparatifkan dengan hasil tender BUMN lainnya, dimana selisih kelebihan harga pengadaannya disebut sebagai kerugian Negara.

- c. Tidak adanya pertimbangan kebijakan yang ditetapkan antara unsur kepastian untung dan unsur berusaha untuk untung, menyebabkan timbulnya keraguan dan kekhawatiran pelaksana BUMN untuk mengambil suatu kebijakan ataupun kemampuan bertindak melakukan *corporate acting* memperhatikan tidak adanya factor resiko bisnis yang dipertimbangkan oleh Pemerintah terhadap BUMN.
- d. Pailit, suatu BUMN berdasarkan UU nomor 19 Tahun 2003 dapat saja dipailitkan jika memang telah memenuhi semua persyaratan dalam Undang-undang kepailitan, namun tidak dapat dipailitkan jika disandarkan pada UU nomor 17 Tahun 2003 karena merupakan kekayaan Negara.

Asas *Principle of legality* tidak terpenuhi dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Undang-undang Nomor 19 tahun 2003 sehingga penerapannya di lapangan menimbulkan *polemic* dan kekisruhan baik bagi pelaksana (BUMN) maupun bagi aparat penegak hukum.

Hal tersebut dapat dinyatakan benar apabila kedua undang-undang tersebut pada posisi Sumber hukum dalam pengertian sebagai “asal hukum”, yaitu berupa keputusan dari penguasa yang berwenang untuk memberikan keputusan tersebut, artinya keputusan itu haruslah berasal dari penguasa yang berwenang untuk itu. Namun, jika kita memandang 3 (tiga) pengertian dalam sumber Hukum Tata Negara yaitu :

1. Sumber dalam arti sebagai asal hukum Tata Negara, yaitu yang berkaitan tentang kewenangan penguasa, antara lain :

- a. Adanya suatu peraturan hukum dikeluarkan oleh penguasa yang berwenang untuk mengeluarkan keputusan tersebut :
  - b. Adanya kewenangan itu merupakan syarat mutlak untuk sahnya keputusan tersebut;
  - c. Kewenangan yang dimiliki oleh penguasa harus ada dasar hukumnya.
2. Sumber dalam arti tempat diketemukannya Hukum Tata Negara, yaitu sumber yang membahas mengenai macam-macam, jenis dan bentuk peraturan terutama yang tertulis yang dapat berupa UU, PP, Kepres atau peraturan lainnya
  3. Sumber dalam arti sebagai hal-hal yang dapat mempengaruhi penentuan Hukum Tata Negara, artinya dalam menciptakan hukum positif yang baik dan adil sesuai dengan keadaan dan kebutuhan, harus memperhatikan berbagai macam hal antara lain keyakinan, rasa keadilan, serta perasaan hukum yang hidup dalam masyarakat.

Hal ini sangat diperlukan agar hukum yang diciptakan oleh penguasa dapat diterima oleh masyarakat, dengan begitu, sumber hukum tata negara Indonesia adalah segala bentuk dan wujud peraturan hukum tentang ketatanegaraan yang esensi dan bereksistensi di Indonesia dalam suatu system dan tata urutan yang telah diatur.

Dengan memperhatikan keterangan tentang sumber hukum tata negara tersebut yang dituangkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003, Pemerintah dapat dikatakan belum memiliki dasar hukum/pijakan hukum yang jelas didalam menyusun suatu sumber hukum materiel.

Mahkamah Agung dalam hal ini juga telah mengambil keputusan. Hak menguji Mahkamah Agung (*toetsingsrecht*) diatur dalam Undang-undang nomor 14

tahun 1970, Pasal 26 ayat 1 :” Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah dari Undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi”. Akan tetapi, pencabutan dari perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah tersebut itu tidak dilakukan oleh Mahkamah Agung karena Mahkamah Agung tidak diberikan wewenang legislatif, tetapi dilakukan oleh instansi yang bersangkutan.

Fatwa Mahkamah Agung atas permasalahan tersebut di atas telah dikeluarkan, yaitu kekayaan BUMN merupakan kekayaan negara yang dipisahkan, oleh karenanya masuk diatur dalam ranah hukum privat. Namun, untuk melakukan revisi dan atau pembatalan tentang pasal yang mengatur bahwa BUMN merupakan kekayaan negara yang tidak terpisahkan, pada Undang-undang nomor 17 tahun 2003 sebagaimana telah disebutkan di atas, Mahkamah Agung tidak bisa mencabutnya, melainkan oleh instansi yang terkait melakukannya, dan sampai saat ini belum dilakukan oleh Departemen Keuangan atau untuk sesuatu yang diatur sama dengan aturan terbaru, dinyatakan gugur demi hukum yang dalam kenyataannya juga tidak dipenuhi

Dalam Bab II sebelumnya telah ditemukan suatu kondisi dimana telah terdapat pemahaman yang berbeda sejak dahulu terkait dengan pengertian keuangan Negara yaitu Keuangan Negara dalam arti sempit yaitu APBN dan Keuangan Negara dalam arti luas yaitu APBN, APBD dan unit usaha Negara hakikatnya seluruh kekayaan Negara.

## **B. Kerugian Negara pada BUMN Yang Mengelola Kekayaan Negara**

Di tengah kampanye besar-besaran dewasa ini untuk pemberantasan korupsi, terdapat suatu diskursus yang memperluas makna kerugian negara hingga kepada kerugian yang mungkin timbul dalam hubungan bisnis antara Badan Hukum yang

dibentuk oleh Pemerintah dengan mitra kerjanya. Perluasan makna yang demikian tidak lepas dari sederet undang-undang yang memperluas makna kekayaan negara hingga kepada kekayaan milik korporasi. Rugi dan untung pada suatu korporasi terlepas apakah berbentuk Badan Hukum Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Negara yang kepemilikan sahamnya secara mayoritas oleh Negara *c.q.* Pemerintah, atau Badan-badan swasta murni adalah hal yang lumrah. Badan hukum, apakah milik negara atau milik swasta dalam hubungan bisnis akan terekspose kepada kemungkinan rugi atau untung. Setiap usaha pasti akan ada kemungkinan untung atau rugi.

Di sisi lain, negara melalui seperangkat undang-undang yang menyentuh cakupan kerugian keuangan negara seperti Undang-undang Perbendaharaan Negara (UU 1/2004), Undang-undang Keuangan Negara (UU 17/2003), Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan (UU19/2003), Undang-Undang Tentang Tanggungjawab Pengelolaan Keuangan Negara (UU 15/2004), dan peraturan perundang-undangan lain sebangsanya, secara normatif tidak membedakan kerugian yang timbul dari hubungan bisnis biasa dengan kerugian lain yang *bottom linenya* membawa pengurangan kepada harta negara. Sekali Negara rugi atau dirugikan, itu korupsi. Usaha mengenal rugi. Negara tidak mengenal – apalagi mengakui – rugi.

Dalam Undang-undang no. 17 tahun 2003 misalnya, dinyatakan bahwa keuangan negara termasuk dan meliputi juga kekayaan negara atau daerah yang dikelola sendiri atau pihak lain atau yang hanya sekedar mendapatkan fasilitas dari Pemerintah. Sedangkan dalam salah satu definisi mengenai korupsi adalah kerugian keuangan negara dan perbuatan yang dapat memperkaya orang lain atau korporasi.

Apakah suatu BUMN yang rugi sementara mitra bisnisnya beruntung lalu dapat dikatakan bahwa BUMN atau karyawan BUMN tersebut memenuhi kualifikasi normatif sebagai korupsi ?

*The rules of governance* ataupun tata kelola perusahaan sangat tergantung kepada sistem negara itu sendiri, dimana Negara dengan system demokrasi akan memberikan ruang lebih luas kepada shareholders dan sebaliknya Negara dengan system dictatorship menempatkan kekuatan yang lebih besar kepada manajemen (dalam hal ini negara) dan menempatkan pembatasan-pembatasan kepada shareholders untuk mengganti board of directors dan hak-hak lainnya.<sup>75</sup>

Selama kurun waktu 1990an, beberapa varian muncul dalam term penempatan power antara perusahaan dan hak-hak shareholders. Pada awal 1990an, terdapat kecenderungan subsidi pasar selama satu dekade.

Pada umumnya, penelitian implikasi takeover kepada kekayaan (perusahaan) menggunakan '*event-study methodology*' (case per case berdasarkan kejadian), dengan menganalisa stock return perusahaan. Namun metode ini tidak berhasil dalam menghadapi kondisi tertentu misalnya pengadopsian strategi pada perusahaan mungkin akan membawa perubahan pada struktur governance (tata kelola perusahaan). 'For these and other reasons, some authors argue that event-study methodology cannot identify the impact of governance provisions'<sup>76</sup>.

Norma hukum yang ideal harus memenuhi asas *lex certa* yaitu rumusan harus pasti (*certainty*) dan jelas (*concise*) serta tidak membingungkan (*unambiguous*).

---

<sup>75</sup>Gompers, P.A., Ishii, J.L., Metrick, A 2003, 'Corporate governance and equity prices', *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 1, No. 118, pp. 107-155.

<sup>76</sup> Ibid, P 108

Kondisi sebagaimana yang diutarakan di atas tentunya tidak memenuhi Principle of legality dimana hukum menurut fuller jika sudah memenuhi 8 asas, antara lain Peraturan tdak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan maupun harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaan sehari-hari.

### **C. Kekayaan BUMN adalah BUKAN Kekayaan Negara**

Sebagai konsekuensi hukum dari penerapan prinsip hukum keperdataan dalam hal setoran modal dalam sebuah badan hukum, maka setiap harta kebendaan maupun kekayaan yang disetorkan ke dalam sebuah perseroan terbatas dan atau Perum merupakan suatu peristiwa hukum yang selalu digolongkan ke dalam suatu transaksi antara pendiri atau pemegang saham dengan Perseroan atau Perum itu sendiri. Selanjtnya, Psal 3 ayat (1) Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas mengatur bahwa Pemegang Saham perseroan tidak bertanggungjawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama perseroan dan tidak bertanggungjawab atas kerugian perseroan melebihi nilai saham yang telah diambilnya. Hal mana kekayaan Pemegang Saham berarti telah sepenuhnya dialihkan kepada Perseroan Terbatas. Jelas dinyatakan bahwa kepemilikan saham bukan merupakan bukti kepemilikan atas harta kekeyaan perseroan terbatas, melainkan hanya sebatas keikutsertaan pemegang saham dalam menyetorkan modal dengan segala kemungkinan resiko bisnis yang dihadapinya. Berangkat dari hal tersebut maka Negara sebagai Pemegang saham dalam PT Persero tidak memiliki dasar apapun untuk mengecualikan dirinya dari keberlakuan prinsip hukum keperdataan mengenai badan hukum berbentuk Perseroan terbatas tersebut. Karenanya, sudah

merupakan kepastian hukum bahwa kekayaan PT Persero bukan merupakan kekayaan Negara. Begitupun hal dengan Perum memperhatikan definisi yang Perum yang dituangkan dalam Undang-undang Nomor 19 tahun 2003 bahwa meskipun bertujuan untuk kemanfaatan umum namun dalam pengelolaannya sesuai dengan prinsip-prinsip perusahaan.

Tujuan pemisahan Badan Hukum Perdata dari institusi Negara adalah sangat jelas untuk membatasi tanggungjawab Badan Hukum manakala terjadi exposure bisnis dari keputusan bisnis yang dilaksanakannya, untuk tidak menyentuh kekayaan negara yang lain.

Pemisahan antara 'ownership' atau kepemilikan dan 'control' dalam organisasi. Pemisahan dalam pengambilan keputusan dan fungsi manajemen resiko lumrah terjadi dalam korporasi skala besar termasuk professional partnership, kerjasama mutual dalam sisi financial maupun organisasi nonprofit. Pemisahan ini membawa keuntungan terutama dalam spesialisasi dilingkup manajemen dan resiko serta efektif dalam mengontrol permasalahan-permasalahan organisasi yang ditimbulkan. Menurut Fama & Jensen struktur kontrak memisahkan ratifikasi dan monitoring dari pengambilan keputusan, terutama dalam inisiasi dan implementasi keputusan yang dibuat.<sup>77</sup>

Inkonsistensi dalam memandang kekayaan negara pada Korporasi seolah-olah melekat dan satu kesatuan definisi dengan keuangan negara membawa konsekuensi yuridis yang serius. Dari sisi positif (*upside benefit*)nya akan memberikan pesan

---

<sup>77</sup> Fama, E.F, Jensen, M.C 1983, 'Separation of Ownership and Control', *Journal of Law and Economics*, Vol. 26, No. 2, pp. 301-325

kehati-hatian disertai dengan ancaman pemidanaan manakala terjadi salah urus terhadap harta BUMN. Juga memberikan prioritas pengembalian tagihan dalam hal ada pailit, karena dalam undang-undang kepailitan hak negara mendapat prioritas terlebih dahulu dalam pelunasan dari *boedel* pailit.

Namun sisi negatif (*downside impact*)nya juga tidak tanggung-tanggung. Dalam sistem hukum Perdata Indonesia dianut asas bahwa pemilik bertanggungjawab atas akibat yang ditimbulkan oleh harta yang di bawah penguasaannya, serta jaminan pemenuhan prestasi (pembayaran hutang) meliputi seluruh harta baik yang ada maupun yang akan ada (bdk KUHPerdata ps. 1131, 1367)<sup>78</sup>. Contohnya, apabila suatu kapal milik suatu BUMN mengalami kecelakaan yang mengakibatkan pencemaran laut, serta akibatnya massif, maka tuntutan *strict liability* dapat meluas dan menjangkau hingga ke harta negara yang lain di luar BUMN tersebut. Demikian juga apabila ada tuntutan pailit kepada suatu BUMN, maka tuntutan tersebut akan dengan mudah dapat diperluas hingga ke harta negara lainnya yang tidak ada sangkut pautnya dengan BUMN tersebut. Pada hal esensi dasar suatu BUMN dengan bentuk PT ( Perseroan Terbatas) misalnya adalah tanggungjawab terbatas dan maksimal sebesar kekayaan PT tersebut.

Penulis tidak dapat membayangkan absurditas yang muncul sebagai akibat skenario tersebut. BUMN yang dipailitkan, akan menjalar menjadi kepailitan negara, dan para pengurus negara (dalam hal ini Pemerintah pengemban kedaulatan negara) akan dituntut pailit – oleh mitranya, yang dapat saja berupa suatu multi national

---

<sup>78</sup> Kitab Undang-undang Hukum Perdata [*Burgerlijk Wetboek*]. Diterjemahkan oleh R.Subekti dan R.Tjitro-sudibio. Cet.8. Jakarta: Pradnya Paramita, 1976, Pasal 1131 dan 1367

corporation, yang tunduk dan didirikan tidak berdasarkan hukum Indonesia. Akibat terburuk dari skenario ini adalah hilangnya legitimasi yuridis Pemerintah untuk mengurus harta negara. Inilah antara lain suatu kemungkinan ekstrim, apabila kita bermain-main dalam memperluas makna kekayaan negara, yang meluas kepada kekayaan korporasi yang telah dipisahkan dari kekayaan negara.

Kerancuan pengaturan mengenai inteprestasi kekayaan Negara yang dipisahkan akan terus berlangsung selama konsistensi logika berpikir bahwa setiap pengaturan mengenai harta kebendaan maupun harta kekayaan tidaklah dapat mengabaikan status hukum si pemilikinya dimana setiap objek yang telah ditentukan hukum sebagai sebuah harta kekayaan melekat pula hak dan kewajiban yang melekat pada subjek hokum yang memiliki dan/atau menguasainya tidak dapat didudukan dalam porsi yang sebenarnya.

Dari sudut neraca keuangan Perseroan ataupun Perum, dari sudut pandang privat, laporan keuangan dan neraca hanya menampilkan atau hanya memuat nilai laba rugi dari aktivitas perusahaan dan gambaran harta kekayaan perusahaan bukanlah kegiatan aktivitas anggaran pendapatan dan belanja Negara. Atas dasar fakta ini maka bidang ilmu ekonomi akuntansi juga tidak mengenal percampuran harta kekayaan privat/perdata dengan harta kekayaan Negara/publik.

Penerimaan Negara yang diperoleh dari Perseroan hanya dalam bentuk Dividen dan pajak.

#### **D. Imunitas dalam Pengambilan Keputusan Bisnis**

Otto von Gierke menyatakan bahwa badan hukum merupakan subjek hokum tersendiri sebagaimana halnya perorangan, oleh karena itu subjektivitasnya juga

terpisah secara hukum (*legally separate*) dari para pendirinya dan atau anggotanya. Sejalan dengan pendapat Gierki, Ford menyatakan bahwa organ-organ sebuah perusahaan adalah: (i) orang-orang yang dapat menjalankan kegiatan perusahaan tersebut (ii) Wakil-wakil perusahaan. Keputusan-keputusan dari sebuah organ dalam perusahaan yang harus melakukan sesuatu, dapat dilakukan oleh seseorang atau agen atau wakil yang ditunjuk perusahaan yang bertindak untuk dan atas nama perusahaan dimaksud.<sup>79</sup>

Pengelolaan hukum bisnis adalah tunduk kepada aturan-aturan pengelolaan bisnis yang baik (*good corporate governance*) seperti prinsip kehati-hatian, akuntabilitas, transparansi dan cepat tanggap (responsif).

Corporate governance (pengelolaan korporasi) dapat diartikan sebagai satu set mekanisme – baik itu diartikan sebagai institusional maupun pasar – yang mendorong kepentingan pemegang fungsi kontrol dalam perusahaan (para pembuat keputusan terkait dengan pengoperasian korporasi) untuk membuat keputusan guna memaksimalkan nilai perusahaan kepada pemilik perusahaan sebagai pemilik modal.<sup>80</sup>

Semakin besar overlapping antara kepemilikan dan kontrol akan semakin memperkecil potensi konflik kepentingan. Meskipun demikian, ketika kepentingan pihak manajemen dan shareholder tidak sepenuhnya sejajar, akan membuka kesempatan dan kebebasan yang lebih luas kepada manajemen untuk meraih tujuan

---

<sup>79</sup> H.A.J. Ford, *Principle of company Law, Fifth Edition*, Sidney: Butterworths, 1990, Hlm. 393

<sup>80</sup> Denis, D.K., McConnell, J.J, 2003, 'International Corporate Governance', *ECGI Working Paper Series in Finance*, European Corporate Governance Institute, Finance Working Paper No. 05/2003, ECGI.

dan sasaran mereka. Dengan demikian, rasa kepemilikan pihak manajemen sangat bergantung kepada bagaimana posisi *ownership* dan kontrol.<sup>81</sup>

Pengelola/ Pengurus bisnis dilengkapi dengan *fiduciary duties* (kepedulian, kemampuan dan kejujuran), *duty of care* (kehati-hatian agar terhindar dari kelalaian (*negligence*), dan tugas untuk menaati perundang-undangan (*statutory duties*).

Doktrin penting lainnya<sup>82</sup> adalah *business judgement rule* (BJR) yang mengajarkan bahwa direksi (pengurus) suatu korporasi tidak bertanggungjawab atas kerugian yang timbul dari suatu tindakan pengambilan keputusan, apabila tindakan tersebut didasarkan pada itikad baik dan kehati-hatian.

Pada perkembangannya, prinsip BJR terbagi dalam dua konsepsi yang saling memberikan argumennya masing-masing. Pertama, konsepsi modern memberikan argument bahwa perlakuan terhadap aturan merupakan standar substansial dari pertanggungjawaban, meskipun konsepsi ini dianggap memiliki kelemahan karena terdapatnya kecenderungan penilaian subjektif atas suatu itikad baik, ataupun mungkin terdapat tuntutan rasionalitas, dan sebagainya. Namun demikian, prinsip BJR bermuara pada “suatu peninjauan obyektif terhadap kualitas suatu keputusan dewan, sebagai organ dalam badan usaha yang telah terbatas/dibatasi.”<sup>83</sup> Kedua, konsepsi konservatif yang ada sebelum terbentuknya konsepsi modern, memberikan argumentasi bahwa prinsip BJR merupakan sebuah kekosongan doktrin, karena

---

<sup>81</sup> Ibid, PP44

<sup>82</sup> Widjaya, Gunawan, 150 Tanya Jawab Tentang Perseroan Terbatas, forum Sahabat, cetakan II, (Jakarta, 2008). Hal 77.

<sup>83</sup> Steven Bainbridge, “The Business Judgment Rule”, UCLA Law Faculty, [http://www.Professorbainbridge.com/2004/01/the\\_business\\_ju.html](http://www.Professorbainbridge.com/2004/01/the_business_ju.html) (1 Juni 2006) hlm.1.

menurut konsepsi konservatif, aturan menetapkan suatu praduga atas penilaian yuridis bagi tuntutan-tuntutan atas tugas pengelolaan.

Direksi mendapatkan perlindungan hukum tanpa perlu memperoleh pembenaran dari pemegang saham atau pengadilan atas keputusan yang diambilnya dalam konteks pengelolaan perusahaan. Namun dalam hal direksi atau pengurus suatu perseroan mengambil tindakan yang melebihi kapasitasnya, mereka dapat dituntut berdasarkan doktrin *ultravires* (doktrin pelampauan kewenangan)<sup>84</sup>.

Sebaliknya akan terjadi apabila Pemerintah terlalu banyak campur untuk sisi operasional suatu Badan Usaha yang kepemilikannya sebagian atau seluruhnya ada pada negara c/q Pemerintah. Negara atau pemerintah akan kehilangan kekebalannya sebagai pemegang otoritas kedaulatan negara (*iure imperii*) manakala Negara terlibat dalam suatu urusan bisnis (*iure gestines*). Negara akan turun derajat dan statusnya menjadi hanya menjadi pihak saja, sama seperti badan swasta atau perorangan lainnya. Secara perdata juga, Negara tidak dapat lagi mempertahankan imunitasnya tersebut berdasarkan doktrin *piercing the corporate veil* (menembus tirai korporasi).

#### **E. Logika Perdata pada Hukum Bisnis versus Logika Pidana pada Keuangan Publik**

BUMN atau Badan Hukum lainnya yang didirikan untuk kepentingan bisnis dalam beroperasinya adalah tunduk kepada *mindset* logika perdata. Logika perdata yang dimaksud antara lain adalah bahwa kontrak bisnis adalah berlaku sebagai

---

<sup>84</sup> Ibid, Hal 71.

undang-undang bagi para pihak, itikad baik dianggap ada pada para pihak sampai terbukti sebaliknya, serta apabila suatu prestasi yang diperjanjikan tidak dapat dipenuhi, maka akan dituntut wanprestasi dengan berbagai alternatif untuk memenuhinya. Logika bisnis adalah kehati-hatian, kemitraan, kerja sama dan *trust*. Misalnya, suatu mitra bisnis yang kesulitan melakukan pembayaran dan terlilit hutang, penyelesaiannya dapat berupa penundaan kewajiban pembayaran utang, *hair cut* (pelunasan sebagian), konversi hutang menjadi penyertaan modal dan sebagainya. Apabila ada sengketa bisnis, penyelesaiannya pun diusahakan dengan mediasi, dan paling jauh dengan arbitrase sebagai alternatif penyelesaian sengketa yang memberi *win-win solution*. Solusi pidana dalam hukum bisnis hanya upaya terakhir (*ultimum remedium*) yang tidak akan ditempuh kalau tidak terpaksa.

Di sisi lain, apabila kaca mata pidana yang digunakan, maka logika perdata tidak akan atau sulit untuk berjalan. Kesulitan pembayaran oleh mitra bisnis dapat dituntut dengan delik penipuan atau penggelapan. Demikian juga dalam hal timbul kerugian. Penyelesaian seperti *haircut*, model *Release and discharge* seperti yang ditempuh dalam penyelesaian BLBI, hanya dipandang sebagai upaya administrasi semata yang tidak menuntaskan persoalan. Logika pidana adalah untuk memberi efek jera, bukan *win-win solution*, tetapi adalah *zero sum game* dengan *win loss solution*. Pasal 4 UU 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi misalnya, berbunyi bahwa pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana. Logika pidana lebih menekankan kepada penghukuman (*repressive mode*) untuk memberikan efek jera, dari pada *asset economic recovery* yang dianut hukum perdata.

Dalam konteks inilah sekarang pendulum kebijakan di negara kita ini sedang bergerak. Hal-hal yang dahulu adalah murni *business judgement rules* yang mungkin saja hasilnya tidak seperti yang diperkirakan semula, bergeser ke ranah pidana dengan ancaman korupsi karena merugikan keuangan negara atau membuat orang lain menjadi kaya. Apakah seorang pebisnis atau pengurus suatu korporasi yang sahamnya mayoritas dipegang negara harus diancam dipidana, hanya karena mitra bisnisnya menjadi kaya?. Atau bukankah berbisnis berarti berusaha untuk saling menguntungkan ?. Inilah absurditas berikutnya dari logika yang dibangun dengan perluasan definisi keuangan negara menurut sistem hukum positif kita dewasa ini.

#### **F. Tanggungjawab kepidanaan dalam pengelolaan bisnis.**

Pemaparan di atas bukan berarti bahwa pebisnis akan terbebas dan immun dari tanggung jawab dan tuntutan pidana. Delik-delik pidana tetap dapat diancamkan kepada pelaku bisnis yang membawa rugi kepada bisnis yang dikelolanya. Namun harus dilihat penyebabnya adalah murni pidana, seperti penipuan, penyuapan, tindakan yang melebihi kewenangan dan kejahatan korporasi lainnya.

Tetapi apabila para pebisnis telah bekerja dengan cermat, dengan pertimbangan bisnis yang matang (yang dapat saja hasilnya melenceng dari yang diperkirakan), itikad baik dan dalam koridor kebiasaan pedagang yang baik (*lex mercantoria*), yang tidak melawan hukum, maka pada dasarnya pebisnis itu harus dilindungi serta memiliki kekebalan layaknya kekebalan diplomatik atau kekebalan parlemen di dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Dalam konteks tersebut, secara normatif dan bahkan dalam tataran praktis, perluasan makna keuangan negara yang merambah hingga kepada korporasi dengan

kekayaan negara yang dipisahkan, telah mengikis dan mengancam para profesional BUMN kita yang tangguh, serta juga menulari mitra bisnis BUMN itu.

Secara tidak sadar kita telah mendorong mereka menjadi birokrat yang patuh dan konservatif dari seharusnya menjadi seorang entrepreneur yang inovatif, yang berani mengambil resiko terukur (dan bahkan dapat merugi). Iklim inilah yang dapat membuat tidak timbulnya para entrepreneur BUMN sejati, dan hanya akan menjadi pejabat (*ambtenar*) yang mengharap proteksi, diskresi dan fasilitasi negara, yang sesungguhnya sudah kuno di jaman globalisasi ini. Hal ini pada akhirnya hanya menjauhkan kita dari cita-cita kepastian dan keindahan hukum.

Hukum dapat mendorong BUMN meningkatkan pendapatan negara dan kesejahteraan rakyat, bila hukum mampu menciptakan “*predictability*”, “*stability*” dan “*fairness*”. Hukum sebagai suatu sistem terdiri dari tiga unsur: substansi, aparatur dan budaya hukum (*legal culture*). Sampai saat ini masih terdapat ganjalan-ganjalan di ketiga unsur sistem hukum tersebut yang berkaitan dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), baik dari segi substansi hukum, aparatur maupun budaya hukum masyarakat, termasuk mereka yang menggerakkan BUMN.

### **G. SUBSTANSI HUKUM**

Peranan BUMN untuk meningkatkan pendapatan negara dan kesejahteraan rakyat mendapat ganjalan dengan tidak sinkronnya beberapa undang-undang. Misalnya, tabrakan antara Undang-Undang Perseroan Terbatas yang antara lain menjadi dasar kegiatan BUMN Persero, Undang-Undang BUMN, Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang Perbendaraan Negara dan Undang-Undang Anti Korupsi.

Menurut Erman Rajaguguk (2008)<sup>85</sup>, kekayaan yang dipisahkan tersebut dalam BUMN dalam lahirnya adalah berbentuk saham yang dimiliki oleh negara, bukan harta kekayaan BUMN tersebut. Akan tetapi, ada yang mengartikan kekayaan negara yang dipisahkan tersebut tetap milik negara, bukan milik BUMN sebagai Badan Hukum. Pendapat ini keliru, sebagai contoh, andaikata kita memasukkan tanah Hak Milik sendiri sebagai modal PT, Hak Milik tadi berubah menjadi HGB atau HGU atas nama PT, bukan atas nama kita lagi. Kekayaan kita hanyalah saham sebagai bukti modal yang kita setor dan sebagai pemilik perusahaan.

Kerancuan terjadi dalam penjelasan dalam Undang-undang No. 17 Tahun 2003 ini tentang pengertian dan ruang lingkup keuangan negara yang menyatakan bahwa Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi obyek, 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 berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dari sisi subyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah daerah, Perusahaan Negara, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana

---

<sup>85</sup> Erman Rajaguguk, Op.cit hal 121.

tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampaidengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan 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.

Pasal 2 huruf g Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan: “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.” Penjelasan Pasal 2 huruf g sendiri adalah cukup jelas.

Bahwa kekayaan BUMN tidaklah kekayaan Negara tergambar melalui Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah. Pasal 19 menyatakan penghapusan secara bersyarat dan penghapusan secara mutlak atas piutang Perusahaan Negara/Daerah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya Pasal 20 menyatakan bahwa tata cara dan penghapusan secara bersyarat 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 antara kekayaan BUMN Persero dan kekayaan Negara sebagai pemegang saham.

Tampaknya pemerintah menyadari kekeliruan pemikiran tersebut di atas ketika menghadapi kredit bermasalah (*non-performing loan/NPL*) bank PT BRI (Persero) Tbk, PT. Bank BNI (Persero) Tbk, PT. Bank Mandiri (Persero) Tbk. Pemerintah merencanakan penghapusan Pasal 19 dan Pasal 20 PP No. 14 Tahun 2005. Menteri Keuangan Sri Mulyani menyatakan, “Selanjutnya, pengurusan piutang perusahaan negara/daerah dilakukan berdasarkan UU Perseroan Terbatas dan UU Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Jadi disebutkan bahwa aturan yang mengatur bank-bank BUMN adalah UU Perseroan dan UU BUMN.”<sup>86</sup>

Usulan perubahan PP No. 14 Tahun 2005 tersebut menjadi perdebatan di dalam Komisi XI karena dianggap membatalkan Pasal 2 ayat g UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Ada usul anggota DPR, untuk perubahan PP No. 14 Tahun 2005 perlu meminta fatwa Mahkamah Agung RI. Namun ada pula yang berpendapat, Pemerintah harus membuat peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perpu) untuk membatalkan Pasal 2 ayat g UU Keuangan Negara.

Menteri Keuangan meminta Fatwa Mahkamah Agung. Mahkamah Agung dalam fatwanya menyatakan bahwa tagihan bank BUMN bukan tagihan negara karena bank BUMN Persero tunduk pada UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas. Dengan demikian dapat diartikan Mahkamah Agung berpendapat kekayaan negara terpisah dari kekayaan BUMN Persero. Selanjutnya tentu keuangan BUMN Persero bukan keuangan negara.

Mahkamah Agung dalam fatwanya menyatakan :

---

<sup>86</sup> Op.cit hal 123

1. Bahwa Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara berbunyi: *“Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”*

Pasal 4 ayat (1) undang-undang yang sama menyatakan bahwa *“BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”*. Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) tersebut dikatakan bahwa *“Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat”*;

2. Bahwa dalam pasal-pasal tersebut di atas, yang merupakan undang-undang khusus tentang BUMN, jelas dikatakan bahwa modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan dari APBN dan selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak didasarkan pada sistem APBN, melainkan didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat;
3. Bahwa Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan: *“Piutang Negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Pemerintah Pusat dan/atau hak Pemerintah Pusat yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan*

peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah”;

Bahwa oleh karena itu piutang BUMN bukanlah piutang Negara;

4. Bahwa meskipun Pasal 8 Undang-Undang No. 49 Prp. Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara menyatakan bahwa “piutang Negara atau hutang kepada Negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Negara atau Badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh Negara berdasarkan suatu peraturan, perjanjian atau sebab apapun” dan dalam penjelasannya dikatakan bahwa piutang Negara meliputi pula piutang “badan-badan yang umumnya kekayaan dan modalnya sebagian atau seluruhnya milik Negara, misalnya Bank-bank Negara, P.T-P.T Negara, Perusahaan-Perusahaan Negara, Yayasan Perbekalan dan Persediaan, Yayasan Urusan Bahan Makanan dan sebagainya”, serta Pasal 12 ayat (1) undang-undang yang sama mewajibkan Instansi-instansi Pemerintah dan badan-badan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 untuk menyerahkan piutang-piutang yang adanya dan besarnya telah pasti menurut hukum akan tetapi penanggung hutangnya tidak mau melunasi sebagaimana mestinya kepada Panitia Urusan Piutang Negara, namun ketentuan tentang piutang BUMN dalam Undang-Undang No. 49 Prp. Tahun 1960 tersebut tidak lagi mengikat secara hukum dengan adanya Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang merupakan undang-undang khusus (*lex specialis*) dan lebih baru dari Undang-Undang No. 49 Prp. Tahun 1960;
5. Bahwa begitu pula halnya dengan Pasal 2 huruf g Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 yang berbunyi, “Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 meliputi: *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.” Dengan adanya Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN ketentuan dalam Pasal 2 huruf g khusus mengenai “kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah” juga tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum;*

6. Bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, dapat dilakukan perubahan seperlunya atas Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah. Menyusul Fatwa Mahkamah Agung tersebut Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 2006, tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah. Peraturan Pemerintah tersebut menghapuskan Pasal 19 dan Pasal 20 dalam Peraturan Pemerintah No.14 Tahun 2005. Menurut penjelasan Peraturan Pemerintah tersebut, pertimbangan untuk meninjau kembali pengaturan penghapusan Piutang Perusahaan Negara/Daerah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 dilandaskan pada pemikiran bahwa sesuai Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara sebagai hukum positif yang mengatur BUMN, secara tegas dalam Pasal 4 menyatakan bahwa kekayaan negara yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Koridor pengurusan Piutang Negara melainkan diserahkan kepada mekanisme pengelolaan berdasarkan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Meskipun demikian pada kenyataannya, selama Undang-Undang Keuangan Negara belum dirubah keraguan dan ketidakpastian hukum tetap saja berlaku, karena Fatwa Mahkamah Agung bukan sumber hukum yang lebih tinggi dari undang-undang. Akibat dari pengertian bahwa Keuangan BUMN adalah Keuangan Negara, maka DPR menganggap dapat campur tangan dalam memutuskan atau menetapkan kebijakan suatu BUMN.

Intervensi DPR pun sangat kental dalam kegiatan operasional BUMN, antara lain campurtangan tangan DPR dalam perjanjian Kerjasama BOT antara PTPN X dan PT. Kencana Gula Manis mengenai Pabrik Gula Ngadiredjo. Bahwa PTPN X perlu melakukan proses sosialisasi dan konsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat

Sementara Berdasarkan Pasal 78 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, yang dimaksud dengan privatisasi adalah<sup>87</sup>:

1. Penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal;
2. Penjualan saham langsung kepada investor;
3. Penjualan saham kepada manajemen dan/atau karyawan yang bersangkutan.

Oleh karena itu perjanjian BOT yang intinya “*Build, Operate, and Transfer*” bukan merupakan privatisasi menurut Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara tersebut. Dalam Perjanjian BOT, *Partner Strategis* membangun instalasi baru, kemudian mengelolanya dalam jangka waktu tertentu dan setelah jangka waktu tersebut berakhir, seluruh asset dan pengelolaannya akan dikembalikan dan/atau diserahkan kepada PT Perkebunan Nusantara X (Persero).

---

<sup>87</sup> Indonesia, Undang-undang nomor 19 Tahun 2003, tentang Perseroan Terbatas, Pasal 78.

Perjanjian BOT bukanlah bentuk privatisasi, sehingga ia tidak memerlukan sosialisasi dan konsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Sebagai kekayaan yang dipisahkan hendaknya manajemen Perseroan memiliki ruang gerak bebas sesuai dengan kewenangan dan tugas untuk melaksanakan kegiatan perseroan. Intervensi yang ada tidak akan membawa perkembangan baik bagi BUMN didalam mencapai tujuannya.

Permasalahan intervensi DPR lainnya pada Anak perusahaan BUMN yaitu PT. Asean Aceh Fertilizer (selanjutnya disingkat "AAF") didirikan dengan tujuan tidak komersial belaka, melainkan sebagai proyek bersama antara negaranegara anggota ASEAN saat itu. Hal ini terlihat jelas dalam the 7th ASEAN Economic Ministers Meeting di Kuala Lumpur pada tanggal 14-16 Desember 1978 yang menyebutkan 11 "The Economic Ministers initialed the Basic Agreement on Asean Industrial Project and Supplementary Agreements for ASEAN Urea Project (Indonesia)and the ASEAN Urea Project (Malaysia).

Selanjutnya dalam Basic Agreement on ASEAN Industrial Projects (selanjutnya disebut "Basic Agreement") disebutkan bahwa proyek-proyek yang akan dikerjasamakan dengan negara anggota ASEAN. Dalam Pasal 1 (2) dari Basic Agreement disebutkan bahwa tujuan diadakannya Basic Agreement adalah *"to give priority to projects which utilize the available resources in the member States and which contribute to the increase in food production."*

Dalam Pasal 2 (1) disebutkan *"Each Contracting State shall have at least one ASEAN Industrial Project in its country"* dimana Indonesia memilih bidang pupuk urea. Dalam Pasal 3 (1) terkait dengan permodalan disebutkan bahwa *"Each of the*

*first five ASEAN Industrial Project shall have five (5) shareholder entities.”*

Selanjutnya dalam Pasal 3 (2) disebutkan bahwa *“Each shareholder entity shall be an agency or company which enjoys support and guidance from its respective Government of an ASEAN Member State and Which is nominated by that Government to participate in the ASEAN Industrial Project.”* Indonesia dalam hal menunjukan PT Pupuk Sriwidjaya (selanjutnya disingkat “PT PUSRI”). Di sini terlihat bahwa PT Pusri sebagai perusahaan yang dinominasikan oleh Pemerintah Indonesia.

Hal lain yang perlu diperhatikan adalah Pasal 3 (3) yang menyebutkan *“The shareholder entity of the host country shall have sixty per cent (60%) of the total equity of the respective ASEAN Industrial Project, with the balance to be shared by the shareholder entities of the other Contracting Parties”*. Pemerintah Indonesia telah mengalokasikan dana untuk pendirian PT bersama negara ASEAN melalui subyek hukum perdatanya yaitu Peraturan Pemerintah No.6 Tahun 1979 (“PP 6/1979”). Walaupun PP 6/1979 mengacu pada UU No. 9 Tahun 1969 tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara dan PP No. 12 Tahun 1969 tentang Perusahaan Perseroan (PERSERO); namun, Pasal 2 Peraturan Pemerintah RI No. 6 Tahun 1979 tentang Penyertaan Modal Negara RI Dalam Bidang Pengusahaan dan Pengembangan Industri Pupuk Urea, menyatakan: “Penyertaan modal Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 dilakukan melalui suatu Perusahaan Perseroan (Persero) yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan”.

Bahwa Menteri Keuangan R.I. telah menunjuk PT Pupuk Sriwidjaya sebagai Perusahaan Perseroan yang melakukan penyertaan modal Negara Republik Indonesia dalam bidang pengusahaan dan pengembangan Industri Pupuk Urea di Daerah

Istimewa Aceh (Keputusan Menteri Keuangan No : 151/KMK.011/1979 tanggal 10 April 1979). Akte Pendirian PT. Asean Aceh Fertilizer No.37, Tambahan Berita Negara RI tanggal 11 September 1979 No.73, Pasal 4 ayat (2) menyatakan, dari modal tersebut telah ditempatkan 1.878 (seribu delapan ratus tujuh puluh delapan) saham, seluruhnya sejumlah Rp.11.685.855.000,00 sebelas milyar enam ratus delapan puluh lima juta delapan ratus lima puluh lima ribu rupiah (US \$ 18.780.000,00 delapan belas juta tujuh ratus delapan puluh ribu Dolar Amerika Serikat), yang diambil bagian oleh PT. Pupuk Sriwidjaya” tersebut sebanyak 1.128 (seribu seratus dua puluh delapan) saham atau seluruhnya sejumlah tujuh milyar delapan belas juta sembilan ratus delapan puluh ribu rupiah Rp7.018.980.000,00 (US \$ 11.280.000,00 sebelas juta dua ratus delapan puluh ribu Dolar Amerika Serikat).

Pasal di atas dengan jelas menyebutkan PT. Pupuk Sriwidjaya, sebagai Pemegang Saham PT. Asean Aceh Fertiizer. Akte Pendirian ini dengan jelas menyatakan PT. Pupuk Sriwidjaya menjadi pemegang saham (60%) PT. Asean Aceh Fertilizer. Rapat Umum Tahunan Para Pemegang Saham ”PT. Asean Aceh Fertilizer tanggal 26 Februari 2000, tentang perubahan Anggaran Dasar Perseroan, Pasal 4 ayat 2 menyatakan: Dari modal dasar tersebut telah ditempatkan oleh para pemegang saham, yaitu: PT Pupuk Sriwidjaya sebanyak 5.634 (lima ribu enam ratus tiga puluh empat)saham, sebesar tiga puluh lima milyar lima puluh tujuh juta lima ratus enam puluh lima ribu rupiah Rp.35.057.565.000, (US \$ 56.340,00 lima puluh enam juta tiga ratus empat puluh ribu Dolar Amerika Serikat). (Pernyataaan Keputusan Rapat PT.Asean Aceh Fertilizer (AAF) tanggal 29 Juni 2000 tentang Asean Aceh Fertilizer (AAF), Akte Notaris H.Abu Jusuf, S.H, No.64, 29 Juni 2000).

Surat Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Kepada Menteri Hukum dan Hak Azasi Manusia No.5-119/MBU/2006 tanggal 4 April 2006, yang menyatakan antara lain: "Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1979 tentang Penyertaan Modal Negara RI dalam Bidang Pengusahaan dan Pengembangan Industri Pupuk Urea bukan merupakan Peraturan Pemerintah mengenai Pendirian PT. AAF, melainkan pada hakikatnya merupakan Peraturan Pemerintah tentang penambahan penyertaan modal Negara ke dalam modal saham PT. PUSRI yang selanjutnya oleh PT.PUSRI seluruh penambahan penyertaan modal Negara tersebut dijadikan sebagai penyertaan modal PT. PUSRI dalam pendirian PT. AAF bersama-sama dengan perusahaan/negara ASEAN lainnya. Dengan demikian, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1979 tidak perlu dicabut.

Terkait dengan status sisa hasil likuidasi dapat disampaikan bahwa sisa hasil likuidasi PT. AAF (apabila ada), proporsional sebesar 60% merupakan hak dari PT. PUSRI sebagai salah satu Pemegang Saham PT. AAF." Erman Rajaguguk (2008) berpendapat bahwa PT. Asean Aceh Fertilizer (AAF) bukan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) melainkan anak perusahaan PT. Pupuk Sriwidjaya (Persero), seperti tersebut dalam butir I; Maka pembubaran dan likuidasinya tidak memerlukan suatu Peraturan Pemerintah, tetapi cukup dengan Keputusan Rapat Umum Pemegang Saham sebagai organ tertinggi dalam Perseroan Terbatas. Hal tersebut berdasarkan Pasal 115 Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas yang menyatakan:

1. Direksi dapat mengajukan usul pembubaran perseroan kepada RUPS.

2. Keputusan RUPS tentang pembubaran perseroan sah apabila diambil sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 ayat (1) dan Pasal 76.
3. Perseroan bubar pada saat yang ditetapkan dalam keputusan RUPS.
4. Pembubaran perseroan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) diikuti dengan likuidasi oleh likuidator.

Undang-Undang No. 1 tahun 1995 berlaku sampai dengan tanggal 16 Agustus 2007, dalam jangka waktu mana Rapat Umum Pemegang PT. Asean Aceh Fertilizer (AAF) memutuskan untuk membubarkan dan melikuidasi PT. Asean Aceh Fertilizer (AAF). Pembubaran dan likuidasi PT. Asean Aceh Fertilizer tidak memerlukan persetujuan DPR. Pembubaran dan likuidasi PT. Asean Aceh Fertilizer sebagai anak perusahaan PT. Pupuk Sriwidjaya hanya memerlukan persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) sebagai organ tertinggi dalam Perseroan Terbatas.

Dalam Undang-Undang No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas sebagai Undang-Undang baru (berlaku mulai 16 Agustus 2007) yang menggantikan Undang-Undang No. 1 tahun 1995, tidak juga menentukan pembubaran suatu Perseroan Terbatas memerlukan persetujuan DPR.

Pasal 89 Undang-Undang No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas hanya menyebutkan:

1. RUPS untuk menyetujui Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan atau Pemisahan, pengajuan permohonan agar Perseroan dinyatakan pailit, perpanjangan jangka waktu berdirinya, dan pembubaran Perseroan dapat dilangsungkan jika dalam rapat paling sedikit  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara hadir atau diwakili dalam RUPS dan

- keputusan adalah sah jika disetujui paling sedikit  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) bagian dari jumlah suara yang dikeluarkan, kecuali anggaran dasar menentukan kuorum kehadiran dan/atau ketentuan tentang persyaratan pengambilan keputusan RUPS yang lebih besar.
2. Dalam hal kuorum kehadiran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai, dapat diadakan RUPS kedua.
  3. RUPS kedua sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sah dan berhak mengambil keputusan jika dalam rapat paling sedikit  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara hadir atau diwakili dalam RUPS dan keputusan 12 adalah sah jika disetujui oleh paling sedikit  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) bagian dari jumlah suara yang dikeluarkan, kecuali anggaran dasar menentukan kuorum kehadiran dan/atau ketentuan tentang persyaratan pengambilan keputusan RUPS yang lebih besar.

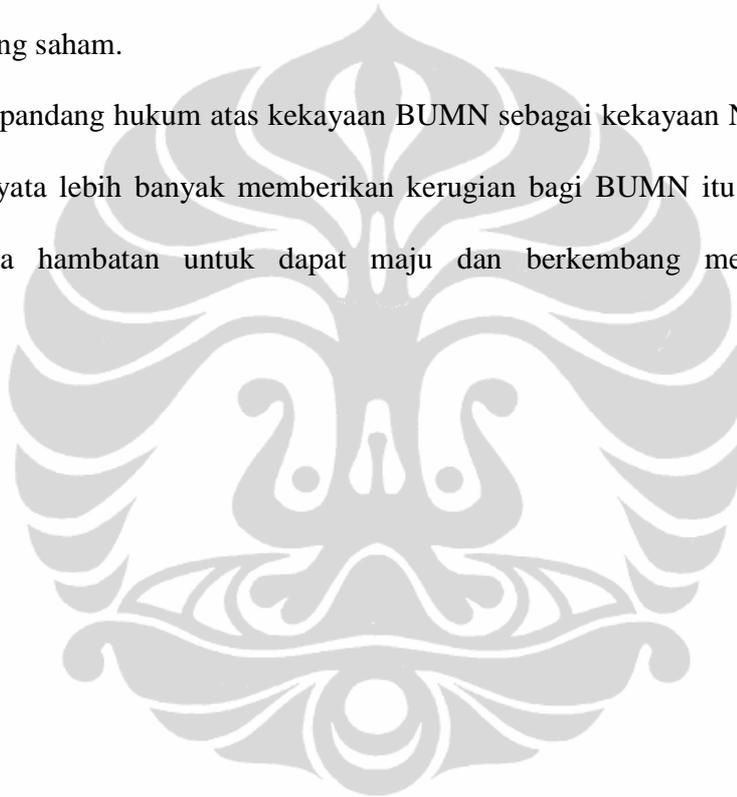
Proses pembubaran dan likuidasi PT. Asean Aceh Fertilizer (AAF) telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan Anggaran Dasar PT. Asean Aceh Fertilizer (AAF) yang berlaku. Namun DPR meminta likuidasi tersebut ditunda sehingga ada Fatwa Mahkamah Konstitusi R.I. Mahkamah Konstitusi tidak berwenang untuk mengeluarkan Fatwa, sehingga Pemerintah dalam hal ini Menteri BUMN meminta Fatwa Mahkamah Agung R.I.

Mahkamah Agung kemudian pada tanggal 14 Juli 2008 mengeluarkan Fatwa yang menyatakan bahwa PT. AAF tersebut bukan merupakan BUMN. Dalam Surat Ketua Mahkamah Agung R.I. No. 119/KMA/VII/2008, Ketua Mahkamah Agung menyatakan bahwa karena tidak ada saham yang dimiliki negara, melainkan

oleh perusahaan-perusahaan seperti PT. Pusri, Petronas, The Philipina National Development Co, Mof Kindom of Thailand dan Temasek, maka PT. AAF bukan BUMN.

Perbedaan pendapat antara Pemerintah dan DPR mengenai PT. AAF menyebabkan tertundanya likuidasi PT. AAF. Hal tersebut tentu merugikan PT. Pusri selaku pemegang saham.

Sudut pandang hukum atas kekayaan BUMN sebagai kekayaan Negara tidak dipisahkan, nyata lebih banyak memberikan kerugian bagi BUMN itu sendiri dan menjadikannya hambatan untuk dapat maju dan berkembang merealisasikan tujuannya.



## **BAB IV PENUTUP**

### **A. SIMPULAN**

Penerapan asas *principle of legality* tidak terpenuhi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang keuangan Negara, memperhatikan kondisi sebagai berikut:

- a. **Asas suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan dengan lain.** Jelas Undang-Undang nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor : 19 tahun 2003 tentang BUMN memiliki aturan contain/materi yang saling bertentangan. Kepastian hukum menjadi tidak jelas dan berimbas pada tidak optimalnya kinerja BUMN
- b. **Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.** Berdasarkan UU Keuangan Negara *implicit* dinyatakan BUMN harus selalu untung tidak boleh satu kalipun terdapat transaksi yang merugikan BUMN, karena jika merugi disebut sebagai kerugian Negara/korupsi. Disisi lain realita yang ada adalah BUMN memiliki resiko bisnis dimana untung dan rugi adalah karakteristiknya.
- c. **Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah-ubah peraturan sehingga menyebabkan menyebabkan orang kehilangan orientasi.** Penerbitan UU nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara tanggal 5 April 2003 dimana keuangan Negara termasuk kekayaan Negara dipisahkan sementara penerbitan UU nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN tanggal 19 Juni 2003, dimana BUMN adalah merupakan kekayaan Negara yang dipisahkan.

d. **Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaan sehari-hari**, dengan penjelasan yang relative sama dengan angka 1 b di atas.

e. **Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang dapat dimengerti.**

Rumusan keuangan Negara yang ada dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tidak dapat dimengerti mengakibatkan peraturan yang diberlakukan menjadi tidak sesuai dengan aspek keberlakuan secara yuridis, sosiologis, filosofis dan futuristik.

Dualisme hukum atas pengakuan kekayaan BUMN, jelas nyata tertuang dalam undang-undang 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 2 ayat huruf (g) dimana **Kekayaan negara** adalah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, *termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara*. Hal ini diartikan bahwa kekayaan BUMN termasuk kekayaan negara

Ketentuan tersebut bersebrangan dengan Undang-undang Nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN, Pasal 1 disebutkan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan. Kekayaan Negara berhenti pada saham atau modal yang disetorkan kepada perusahaan Negara.

Tujuan pemisahan kekayaan Negara tersebut adalah untuk membuat demarkasi yang jelas antara tanggungjawab publik dengan tanggungjawab korporasi (privat). Undang-undang nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN pada penjelasan pasal 4 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN,

namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Kerugian BUMN berdasarkan Undang-undang Nomor 19 tahun 2003 bukanlah kerugian Negara, piutang BUMN bukanlah piutang dan hutang BUMN bukan hutang dan piutang Negara. Dampak operasional yang timbul jika secara keberlakuan konsisten pada Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 dimana dalam setiap transaksi dagang/usaha yang terjadi, BUMN akan dikenakan sanksi jika terdapat rugi karena hal tersebut sama halnya dengan kerugian Negara yang dapat diartikan korupsi bagi Negara, hal ini menjadikan *entrepreneurship* Direksi pada BUMN tidak berkembang dengan baik dan kinerja BUMN tidak optimal.

## **B. SARAN-SARAN**

Dibutuhkan harmonisasi dan kordinasi yang baik melibatkan Kementerian Keuangan, Kementerian BUMN dan Kementerian Hukum dan HAM untuk menyusun suatu peraturan perundangan-undangan sesuai kebutuhan dan posisi hukum yang ideal dengan memperhatikan fakta dan karakteristik objek hukum dilapangan.

Sudut pandang hukum pada Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa kekayaan Negara termasuk didalamnya kekayaan BUMN pada kenyataannya menghambat laju perkembangan BUMN mewujudkan cita-citanya, oleh karena itu dibutuhkan perumusan kembali peraturan perundangan-undangan yang ideal sehingga dapat menciptakan hukum yang mampu mendorong BUMN berkinerja dengan lebih baik yang pada akhirnya mampu segera merealisasikan maksud dan tujuan sesuai pendiriannya.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-buku Ilmiah

- Bruggink, J.J.H., *Refleksi tentang Hukum*, (Bandung: Citra Aditya), 1993.
- Budiarto, A., *Seri Hukum Perusahaan: Kedudukan Hukum dan Tanggung Jawab Pendiri Perseroan Terbatas*, (Jakarta: Ghalia Indonesia), 2002.
- Fuady, M., *Perseroan Terbatas: Paradigma Baru*, (Bandung: Citra Aditya Bakti), 2003.
- Hadipura, H., *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, (Bandung: C.V. Mandar Maju), 1995.
- Harjono, D.K., *Pembaharuan Hukum Perseroan Terbatas: Tinjauan Terhadap UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas*, (Jakarta: Pusat Pengembangan Hukum dan Bisnis Indonesia), 2007.
- Irawan, B., *Aspek-aspek Hukum Kepailitan: Perusahaan dan Asuransi*, (Bandung: Alumni), 2007.
- Irianto, S., *Hukum yang Bergerak: Tinjauan Antropologi Hukum*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia), 2009.
- Kusumaatmadja, M., *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, (Bandung: Alumni), 2006.
- Naja, D., *Pengantar Hukum Bisnis Indonesia*, (Yogyakarta: Dian Pustaka Yustisia), 2008.
- Nugroho, R., dan Wrihatnolo, R., *Manajemen Privatisasi BUMN*, (Jakarta: Elex Media Komputindo), 2008.
- Rahardjo, S., *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti), 2000.
- Rajagukguk, E., *Hukum Perusahaan dan Kepailitan I*, (Jakarta: Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia), 2009.
- Ridwan, H.R., *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Press), 2008.
- Rositawati, D., 'Kedaulatan negara dalam pembentukan hukum di era globalisasi', dalam *Hukum yang Bergerak*, S. Irianto (ed.), (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia), 2009.
- Sentosa, S., *Hukum Investasi*, (Bandung: Nuansa Aulia), 2007.
- Smith, S.A and Brazier, R., *Constitutional and Administrative Law: 8<sup>th</sup> edition*, (London: Maxwell), 2007.

- H.A.J. Ford, *Principle of company Law, Fifth Edition*, Sidney: Butterworths, 1990, Hlm. 393
- Soekanto, S., *Faktor yang Mempengaruhi Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Utama), 2000.
- Soemitro, R.H., *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia), 1988.
- Supramono, G., *Hukum Perseroan Terbatas*, (Jakarta: Djambatan), 2002.
- Tutik, T., *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika), 2005.
- Utrecht, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta: Sinar Harapan), 1990.
- Usman, R., *Dimensi Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas*, (Bandung: Alumni), 2004.
- Widjaja, G., dan Muljadi, K., *Seri Hukum Perikatan: Perikatan yang Lahir dari Undang-undang*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada), 2002.
- Widjaja, G., *150 Tanya Jawab tentang Perseroan Terbatas*, (Jakarta: Forum Sahabat), 2008.
- Safri Nugraha, *Privatisasi di berbagai Negara*, pengantar untuk memahami privatisasi, Jakarta: Lentera Hati, 2002; Hlm. 57

## **B. Jurnal-jurnal Ilmiah**

- Aharoni, Y 1981, 'Performance evaluation of state-owned enterprises: a process perspective', *Management Science*, Vol. 27, No. 11, pp. 1340-1347.
- Anastassopoulos, J.P 1985, 'State owned enterprises between autonomy and dependency', *Journal of Public Policy*, Vol. 5, No. 4, pp. 521-539.
- Boisot, M 1996, 'Institutionalizing the labour theory of value: some obstacles to the reform of state-owned enterprises in China and Vietnam', *Organization Studies*, Vol. 17, No. 6, pp. 909-928.
- Clark, E., and Soulsby, A 1998, 'Organization-community embeddedness: the social impacts of enterprises restructuring in the post-communist Czech Republic', *Human Relations*, Vol. 51, No. 1, pp. 25-50.
- Duke, V 1999, 'No longer working for the state: residual state sector versus private sector', *Geo Journal*, Vol. 49, pp. 17-24.
- Enderle, G 2001, 'Integrating the ethical dimension into the analytical framework for the reform of state-owned enterprises in China's socialist market economy: a proposal', *Journal of Business Ethics*, Vol. 30, No. 3, pp. 261-275.
- Fama, E.F., and Jensen, M.C 1983, 'Separation of ownership and control', *Journal of Law and Economics*, Vol. 26, No. 2, pp. 301-325.

- Fu, F., Ping, C., Vijverberg, C., Chen, Y 2007, 'Productivity and efficiency of state-owned enterprises in China, *J Prod Anal*, Vol. 29, pp. 249-259.
- Garnaut, R., Song, L., Yao, Y 2006, 'Impact and significance of state-owned enterprise restructuring in China' *The China Journal*, Vol. 55, pp. 35-63.
- Haggarty, L., and Shirley M 1997, 'A new data base on state-owned enterprises, *The World Bank Economic Review*, Vol. 11, No. 3, pp. 491-513.
- Klusoň, V 1990, 'The transformation of a state enterprise into a joint-stock company', *Politická Ekonomie*, Vol. 38, No. 10, pp. 1159-1176.
- Kostera, M., and Wicha, M 1996, 'The 'divided self' of Polish state-owned enterprises: the culture of organizing', *Organization Studies*, Vol. 17, No. 1, pp. 83-105.
- Kubi, K.A 2001, 'State-owned enterprises and privatization in Ghana', *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 39, No. 2, pp. 197-229.
- Le, T.V., and Buck, T 2009, 'State ownership and listed firm performance: a universally negative governance relationship?', *Journal of Management and Governance*, pp. 1-22.
- Lioukas, S.K 1985, 'Investment planning and arm's length control in a nationalized industry', *Management Science*, Vol. 31, No. 8, pp. 940-958.
- Lioukas, S., Bourantas, D., Papadakis, V 1993, 'Managerial autonomy of state-owned enterprise: determining factors', *Organization Science*, Vol. 4, No. 4, pp. 645-666.
- Mlčoch, L 1998, 'Czech privatization: a criticism of misunderstood liberalism', *Journal of Business Ethics*, Vol. 17, pp. 1951-1959.
- Nunnenkamp, P 1986, 'State enterprise in developing countries', *Intereconomics*, Issue Jul/Aug, pp. 186-193.
- Purcell, M 2002, 'The state, regulation and global restructuring: reasserting the political in political economy', *Review of International Political Economy*, Vol. 9, No. 2, pp. 284-318.
- Ramamurti, R 1987, 'Performance evaluation of state-owned enterprises in theory and practice', *Management Science*, Vol. 33, No. 7, pp. 876-893.
- Shiu, A 2002, 'Efficiency of Chinese Enterprises', *Journal of Productivity Analysis*, Vol. 18, pp. 255-267.
- Smith, D., and Trebilcock, M 2001, 'State-owned enterprises in Less Developed Countries: privatization and alternative reform strategies', *European Journal of Law and Economics*, Vol. 12, pp. 217-252.

- Xiaohua, L., and Germain, R 2003, 'Organizational structure, context, customer orientation, and performance: lessons from Chinese State Owned Enterprises', *Strategic Management Journal*, Vol. 24, No. 11, pp. 1131-1151.
- Xiao, Y., and Putterman L 2002, 'China's state-owned enterprises in the first reform decade: an analysis of a declining monopsony', *Economics of Planning*, Vol. 35, pp. 109-139.
- Yifu Lin, J., Fang, C., Zhou, L 1998, 'Competition, policy burdens, and state owned enterprise reform', *The American Economic Review*, Vol. 88, No. 2, pp. 422-427.
- Zhenhui, X., and Birch, M 1999, 'The economic performance of state-owned enterprises in Argentina an empirical assessment', *Review of Industrial Organization*, Vol. 14, pp. 355-375.
- Zheng, J 2001, 'A comparative study of employment adjustment in Chinese enterprises (1986-1990)', *Economics of Planning*, Vol. 34, pp. 73-88.
- Zif, J 1981, 'Managerial strategic behavior in state owned enterprises – business and political orientations', *Management Science*, Vol. 27, No. 11, pp. 1326-1339.
- L.Huston, "The american Revolutionaries, the Political Economy of aristocracy, and the American Concept of the Distribution of wealth, 1765-1900," *American Historical Review*, Vol.98 No4 Oktober 1993;Hlm 1089
- Sheggen Fan, connie Chan-Kang, and anit Mukherjee, " Rural and urban Dynamics and poverty: Evidence from China and India," International Food Policy Research Institute Food Consumption and Nitrition Divisin (IFRI-FCND) Discussion Paper 196, August 2005; Hlm 6
- Jonah D. Levy, et.al, *Exiting Etatisme ? new Directions in state Policy in France and japan*,"Paper prepared for workshop "*The State after statism: New State Activities in the Age of Globalization and Liberalization*," University of California Berkeley,14-15 November 2003
- OECD, *Regulatory Reform in Norway, Marketisation of Government Services-StateOwned enterprises*, Paris: Organisation for economic CO-Operation and development,2003;Hlm. 6-7.
- Wahl dalam Asbjorn Wahl,"*European Labor: The Ideological Legacy of the social Pact (Monthly Review Vol.55 No. 8 January 2004* [http:// www.monthlyreview.org/0104wahl.htm](http://www.monthlyreview.org/0104wahl.htm)) menyebutkan sebagai "*ideological shift*"
- Gompers, P.A., Ishii, J.L., Metrick, A 2003, 'Corporate governance and equity prices', *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 1, No. 118, pp. 107-155.

Steven Bainbridge, The Business Judgment Rule”, UCLA Law Faculty, [Http://www.Professorbainbridge.com/2004/01/the\\_business\\_ju.html](http://www.Professorbainbridge.com/2004/01/the_business_ju.html) (1 Juni 2006)hlm.1.

### **C. Peraturan Perundang-undangan**

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 106 Tahun 2007.

\_\_\_\_\_, Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

\_\_\_\_\_, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004.

\_\_\_\_\_, Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2003.

\_\_\_\_\_, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2003.

\_\_\_\_\_, Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150.

\_\_\_\_\_, Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 140 Tahun 1999.

\_\_\_\_\_, Keputusan Presiden Nomor 102 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Departemen.

\_\_\_\_\_,Peraturan Presiden Nomor 9 tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara.

\_\_\_\_\_, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 1 Tahun 1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.

Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara, Rencana Strategis Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara Tahun 2005-2009.

#### **D. Artikel**

Rajagukguk, E., “Kekayaan negara BUMN bukan kekayaan Negara”, *Bisnis Indonesia*, 4 Oktober 2006.

Erman Rajagukguk, “Peranan Hukum Dalam Mendorong BUMN meningkatkan Pendapatan Negara dan Kesejahteraan Rakyat”, Tanggal 28 Juli 2008, Hal 1

Kementerian Negara BUMN, ‘BUMN membangun bangsa’, *Humas Forum*, Jakarta 2009.

