



UNIVERSITAS INDONESIA

TUGAS DAN FUNGSI PUSAT INVESTASI PEMERINTAH
SEBAGAI BADAN LAYANAN UMUM

TESIS

AGUS DARMAWAN
0806424913

FAKULTAS HUKUM
PROGRAM KEKHUSUSAN HUKUM EKONOMI PASCA SARJANA
JAKARTA
JUNI 2010



UNIVERSITAS INDONESIA

TUGAS DAN FUNGSI PUSAT INVESTASI PEMERINTAH
SEBAGAI BADAN LAYANAN UMUM

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Master Hukum

AGUS DARMAWAN

0806424913

FAKULTAS HUKUM
PROGRAM KEKHUSUSAN HUKUM EKONOMI PASCA SARJANA
JAKARTA
JUNI 2010

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Agus Darmawan

NPM : 0806424913

Tanda Tangan :



Tanggal : 16 Juni 2010



HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Agus Darmawan
NPM : 0806424913
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Tesis : Tugas dan Fungsi Pusat Investasi Pemerintah
Sebagai Badan Layanan Umum

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

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. Erman Rajagukguk, SH, LL.M, Ph.D (.....)

Penguji : Prof. Dr. Rosa Agustina, SH, MH (.....)

Penguji : Dr. Nurul Elmiyah, SH, MH (.....)

Ditctapkan di : Jakarta
Tanggal : 16 Juni 2010

KATA PENGANTAR/UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Master Hukum pada Program Kekhususan Hukum Ekonomi Pasca Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masaperkuliahansampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Profesor Erman Rajagukguk, S.H., LL.M. Ph.D, selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
- (2) Profesor Rosa Agustina, S.H., M.H. dan Dr. Nurul Elmiyah, S.H.,M.H., selaku dosen penguji yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini.
- (3) Pusat Investasi Pemerintah yang telah banyak membantu dalam usaha memperoleh data yang saya perlukan;
- (4) Keluargaku yang telah memberikan bantuan dukungan material dan moral; dan
- (5) Teman-teman Magister Ilmu Hukum angkatan 2008 yang telah banyak membantu saya dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Jakarta, Juni 2010

Penulis



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

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

Nama : Agus Darmawan
NPM : 0806424913
Program Studi : Program Kekhususan Hukum Ekonomi Pasca Sarjana
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Tesis

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

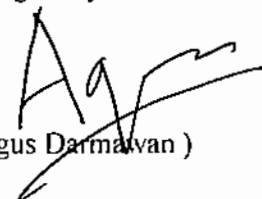
Tugas dan Fungsi Pusat Investasi Pemerintah sebagai Badan Layanan Umum

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : Juni 2010

Yang menyatakan


(Agus Darmawan)



ABSTRAK

Nama : Agus Darmawan
Program Studi : Program Kekhususan Hukum Ekonomi Pasca Sarjana
Judul : Tugas dan Fungsi Pusat Investasi Pemerintah Sebagai
Badan Layanan Umum

Tesis ini membahas mengenai implikasi dari kelembagaan Pusat Investasi Pemerintah (PIP) sebagai operator investasi pemerintah yang berbentuk satuan kerja pemerintah yang mencrapkan pola pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum atas pelaksanaan investasi yang dilakukan dan bagaimana perjanjian investasi yang dilakukan dalam konteks hukum perjanjian. Sebagai Badan Layanan Umum, PIP tidak terpisah dari status pemerintah yang merupakan badan hukum publik. Oleh sebab itu, dalam melakukan tindakan/perbuatan hukum, PIP tidak dapat bertindak untuk dan atas namanya sendiri, melainkan harus bertindak untuk dan atas nama Negara/Pemerintah Indonesia yang merupakan badan hukum publik dan tunduk pada regulasi pengelolaan keuangan negara. Demikian juga, PIP harus melepaskan kekebalannya sebagai representasi pemerintah untuk mengikat diri secara horizontal (koordinatif) dan tidak bersifat vertikal (sub ordinatif) dengan mitra kerjanya dalam setiap perjanjian investasi yang dilakukan untuk memberikan jaminan kepastian hukum adanya kesetaraan dengan mitra kerjanya. Akhirnya dengan penelitian ini dapat direkomendasikan bentuk kelembagaan PIP paling ideal sebagai operator investasi pemerintah maupun sebagai *sovereign wealth fund* (SWF) Indonesia untuk meningkatkan fleksibilitas dan daya saing PIP dengan lembaga SWF sejenis dari negara lain dan tujuan utama pendirian PIP sebagai salah satu sumber pembiayaan APBN dapat terwujud.

Kata Kunci :

Kelembagaan PIP, Representasi Pemerintah, Rekomendasi PIP Paling Ideal.

Universitas Indonesia



ABSTRACT

Name : Agus Darmawan
Study Program : Post Graduate of Law
Judul : The Job and Functions of Government Investment Unit as
Public Service Agency

This thesis discusses about the institutional implications of the Government Investment Unit (GIU) as an operator in the form of government investment unit of government that implements the pattern of financial management of the Public Service Agency on the implementation of the investments made and how the agreement the investments made in the context of treaty law. As a Public Service Agency, GIU is not separate from the status of government which is a public legal entity. Therefore, in carrying out actions / deeds of law, GIU can not act for and on his own, but must act for and on behalf of State / Government of Indonesia which is a public legal entity and is subject to state regulation of financial management. GIU stands in the context of investment agreements should release its immunity as a government representative to bind themselves by horizontal (coordination) and vertical (sub ordinatif) with its partners in every investment made agreements to guarantee the legal certainty of equality with its partners. Finally, this research should be able to recommend the most ideal form of PIP institutional as a government investment operator, that can compete with sovereign wealth fund (SWF) institutions from other countries, and the main purpose of the establishment of the GIU as a source of budget financing can be realized.

Keywords :

GIU as Public Service Agency , Government Representative, Recommend The Most Ideal Form of GIU.

Universitas Indonesia



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR/UCAPAN TERIMA KASIH.....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	v
ABSTRAK.....	vi
DAFTAR ISI.....	viii
1. PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Perumusan Masalah.....	7
1.3. Kerangka Teori dan Konsep.....	7
1.4. Tujuan dan Manfaat Penulisan.....	11
1.5. Metodologi Penelitian.....	11
1.6. Sistematika Penulisan.....	12
2. BADAN INVESTASI PEMERINTAH SEBAGAI PENGELOLA INVESTASI PEMERINTAH.....	14
2.1. Pengelolaan Investasi Pemerintah.....	14
2.1.1. Bentuk Investasi Pemerintah.....	16
2.1.2. Sumber Pendanaan Investasi.....	22
2.2. Pusat Investasi Pemerintah (PIP) sebagai Badan Investasi Pemerintah Berbentuk Satuan Kerja Badan Layanan Umum.....	25
2.2.1. PIP Dalam Konteks Keuangan Negara.....	30
2.2.2. Kerugian PIP Berdasarkan UU Keuangan Negara.....	32
2.3. Implikasi Atas Badan Investasi Pemerintah yang Berbentuk Badan Hukum.....	40
2.3.1. Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Pada Badan Hukum.....	40
2.3.2. Rencana Perubahan PIP dari Satuan Kerja BLU menjadi Badan Hukum.....	47
3. BADAN INVESTASI PEMERINTAH DALAM KONTEKS PELAKSANAAN PERJANJIAN INVESTASI.....	54
3.1. Perjanjian Investasi Pemerintah Menurut Hukum Perjanjian.....	54
3.1.1. Asas Kebebasan Berkontrak.....	54
3.1.2. Penjelasan dan pemahaman kontrak/perjanjian.....	56
3.2. Perjanjian Investasi Oleh PIP Sebagai Badan Investasi Pemerintah Berbentuk Satuan Kerja Pemerintah.....	58
3.2.1. Jenis-Jenis Perjanjian Yang Dilaksanakan Pemerintah.....	58
3.2.2. Pelaksanaan Perjanjian Investasi oleh PIP.....	61
3.3. Perjanjian Investasi Oleh Badan Investasi Pemerintah Berbentuk Badan Hukum.....	76
3.3.1. Badan Hukum Sebagai Subjek Hukum.....	76
3.3.2. Pengertian dan Arti Penting Kontrak oleh Badan Hukum.....	79



4. PENUTUP.....	82
4.1. Simpulan.....	82
4.2. Saran.....	84
DAFTAR REFERENSI.....	86



BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mengamanatkan pemerintah untuk melakukan investasi jangka panjang dengan tujuan untuk memberikan manfaat ekonomi, manfaat sosial, dan manfaat lainnya. Investasi jangka panjang ini merupakan wujud dari peran pemerintah dalam rangka memajukan kesejahteraan umum sebagaimana dimuat dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Investasi pemerintah jangka panjang memerlukan peraturan sebagai dasar hukum untuk menjamin terlaksananya tertib administrasi dan pengelolaan investasi yang baik dan benar, oleh karena itu Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah dibuat untuk mengatur pengelolaan investasi pemerintah.

Kewenangan pengelolaan investasi Pemerintah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 dilaksanakan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara. Kewenangan pengelolaan investasi Pemerintah meliputi kewenangan regulasi, supervisi, dan operasional.

Untuk menyelenggarakan kewenangan supervisi, Menteri Keuangan membentuk Komite Investasi Pemerintah yang bersifat ad hoc, sedangkan untuk menyelenggarakan kewenangan operasional Menteri Keuangan membentuk Badan Investasi Pemerintah yang dapat berupa satu atau lebih satuan kerja atau badan hukum.

Sampai saat ini, Menteri Keuangan baru membentuk satu Badan Investasi Pemerintah dengan nama Pusat Investasi Pemerintah (PIP) yang berbentuk satuan kerja yang menerapkan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum (BLU), yang dalam pelaksanaannya didasarkan pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008. Sedangkan untuk Badan Investasi Pemerintah berbentuk badan hukum dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pusat Investasi Pemerintah sebagai operator investasi Pemerintah dapat dikatakan sebagai lembaga *Sovereign Wealth Fund* (SWF) yang saat ini perkembangan lembaga-lembaga SWF ini cukup pesat. Hal ini dibuktikan dengan semakin meningkatnya partisipasi lembaga-lembaga SWF ini dalam kegiatan investasi baik pada sektor publik maupun privat.¹ SWF didefinisikan sebagai dana khusus investasi yang dimiliki oleh pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pemerintahan pada berbagai Negara melakukan kegiatan investasi baik dalam rangka meningkatkan nilai ekonomi kekayaan Negara yang dimiliki maupun sebagai alat stabilitas ekonomi nasional. Bahkan tidak sedikit pihak yang mensinyalir adanya motifasi politik dibalik investasi yang gencar dilakukan oleh pemerintah².

Sebelumnya, Negara memperoleh penghasilan antara lain dari hasil pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan melalui penyertaan pada BUMN, penerimaan pinjaman dan penjualan kekayaan Negara. Kehadiran Pusat Investasi Pemerintah diharapkan dapat menjadi salah satu alternatif sumber penerimaan Negara.

Kegiatan investasi pemerintah yang dilaksanakan oleh Pusat Investasi Pemerintah mendapat pengaturan secara tegas dan terperinci pada tahun 2007 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2007 (PP No. 8/2007), yang telah dicabut dan diubah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 (PP No. 1/2008) sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 (UU No. 1/2004) tentang Perbendaharaan Negara.

Dalam UU No. 1/2004 mengamanatkan kepada Pemerintah untuk melakukan investasi jangka panjang dengan tujuan untuk memberikan manfaat ekonomi, manfaat sosial, dan manfaat lainnya. Investasi jangka panjang tersebut merupakan wujud dari peran Pemerintah dalam rangka memajukan kesejahteraan

¹ Berdasarkan *International Working Group for SWF*, fenomena peningkatan ini mendapatkan perhatian IMF.

² Lawrence H. Summers mantan U.S. Treasury secretary, dalam tulisannya pada *International Herald Tribune*, 30 Januari 2008 menyoroti kecemasan Amerika atas kemungkinan adanya "multiple motives" dalam investasi yang dilakukan Negara-negara berdaulat lain. Sebagai reaksi atas kecemasan ini, dua professor dari Columbia Law School, yaitu Ronald J. Gilson & Curtis J. Milhaupt, dalam tulisannya "*Controlling Interests*" pada *Columbia Law School Magazine - Fall 2008*, bahkan menyarankan adanya pembatasan hak voting bagi saham yang dibeli melalui SWF.

umum sebagaimana dimuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan PP No. 1/2008 yang merupakan amanat dari pasal 44 UU No. 1/2004, diatur bahwa pelaksanaan investasi pemerintah dapat dilaksanakan dalam bentuk investasi Surat Berharga dan/atau Investasi Langsung. Investasi Surat Berharga meliputi investasi dengan cara pembelian saham dan/atau investasi dengan cara pembelian surat utang, sedangkan Investasi Langsung meliputi Penyertaan Modal dan/atau Pemberian Pinjaman.

PIP merupakan instansi pemerintah pada Departemen Keuangan yang mencrapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) yang dibentuk untuk melaksanakan pengelolaan investasi pemerintah. Dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 52/PMK.01/2007 (PMK 52/2007) tentang Organisasi dan Tata Kerja PIP, diatur bahwa PIP mempunyai tugas melaksanakan kewenangan operasional dalam pengelolaan investasi Pemerintah Pusat sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan, dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

PIP menyelenggarakan fungsi: pengelolaan Rekening Induk Dana Investasi, penyusunan rencana strategi bisnis, penyusunan rencana bisnis dan anggaran (RBA) tahunan, penilaian kelayakan, manajemen resiko, divestasi, pengembangan instrumen, pengendalian, pembiayaan, dan masalah hukum dan perjanjian investasi Pemerintah Pusat, penyusunan dan pelaksanaan anggaran, akuntansi dan pelaporan, pemeriksaan intern atas pelaksanaan tugas PIP serta pelaksanaan urusan umum.

PIP sebagai Badan Layanan Umum yang merepresentasikan "Pemerintah", dalam prakteknya ketika melakukan kontrak bisnis dengan mitra kerjanya akan menimbulkan suatu dilematis berkenaan dengan asas kesetaraan para pihak yang seharusnya mempunyai kedudukan yang sama sesuai dengan hukum perikatan dan hal lainnya adalah berkenaan dengan perlindungan hukum bagi mitra kerja PIP (khususnya pihak swasta) ketika berkontrak dengan PIP.

Pemahaman para pihak dalam kontrak bisnis adalah subjek hukum perdata, apabila hal ini dikaitkan dengan kontrak bisnis yang dilakukan oleh PIP sebagai Badan Layanan Umum (dapat didefinisikan sebagai "Pemerintah" karena

sumber pendanaan yang diinvestasikan PIP berasal dari kekayaan negara yang tidak dipisahkan dari APBN, yang berbeda dengan BUMN) maka kontrak bisnis tersebut sulit untuk dilaksanakan.

Pemerintah yang biasanya tidak dipersepsikan sebagai subjek hukum perdata, merupakan lembaga yang melakukan tindakan-tindakan yang bersifat mengatur (regulator). Pemerintah sebagai regulator mempunyai kedudukan yang "lebih tinggi" dari individu maupun badan hukum. Hal ini berbeda dengan konsep hukum perjanjian dimana para pihak diasumsikan memiliki kedudukan yang sejajar, artinya hubungan antara para pihak, termasuk Pemerintah, yang mengikatkan diri dalam kontrak bisnis bersifat horizontal (koordinatif) dan tidak bersifat vertikal (subordinatif).

Disamping kelembagaan PIP, hal lain yang menarik untuk diteliti adalah mengenai pelaksanaan kontrak bisnis yang dilakukan oleh PIP dalam perspektif hukum perjanjian. Pelaksanaan kontrak bisnis oleh PIP apakah dapat digolongkan sebagai kontrak yang berdimensi publik, mengingat PIP yang merupakan satuan kerja Pemerintah yang berbentuk Badan Layanan Umum.

Kontrak bisnis dapat digambarkan secara sederhana sebagai suatu perjanjian antara dua atau lebih pihak yang mempunyai nilai komersial tertentu.³ Sebagaimana layaknya sebuah perjanjian, dalam kontrak bisnis para pihak yang mengikatkan diri adalah subjek hukum. Adapun yang dimaksud dengan subjek hukum disini adalah subjek hukum perdata, yaitu (*natural person*) atau badan hukum (*legal person*).⁴ Dalam berbagai literatur di Indonesia disebutkan bahwa

³ HikmahantoJuwana, *Kontrak Bisnis Yang Berdimensi Publik*, Jurnal Magister Hukum, Vol.2 No.1, Februari 2000.

Dalam tulisannya Hikmahanto Juwana menjelaskan istilah "kontrak bisnis" yang digunakan serta pengertiannya adalah, Pertama, dalam tulisannya dibedakan antara istilah kontrak dengan perjanjian mengingat dalam praktek perbedaan demikian tidak terlalu penting dan tidak mempunyai konsekuensi hukum. Kedua, kata "bisnis" dalam istilah kontrak bisnis digunakan untuk menunjukkan perbedaan antara kontrak pada umumnya yang tidak berhubungan dengan bisnis dengan kontrak yang secara khusus berhubungan dengan bisnis. Ketiga, dalam literatur banyak dibahas tentang pengertian "kontrak", namun tidak "kontrak bisnis". Oleh karenanya kontrak bisnis disini diberi pengertian sebagai sebuah kontrak yang mempunyai nilai komersial tertentu. Meskipun demikian sulit untuk menentukan secara teknis berapa persisnya nilai komersial yang dimaksud.

⁴ Dalam pengertian umum menurut Black's Law Dictionary, yang dimaksud dengan *person* adalah " a human being (i.e. natural person), thought by statute term may include a firm, organizations, partnerships associations, corporations, legal representatives, trustees, trustees in bankruptcy, or receivers". Henry Campbel Black, 1983. *Black Law Dictionary*. 5th ed. USA. West Publishing Co.

yang dimaksud dengan badan hukum, antara lain adalah perseroan terbatas (PT), koperasi, yayasan dan lain-lain.⁵

Apabila telah dipahami bahwa yang dimaksud pihak dalam kontrak bisnis adalah subjek hukum perdata, pertanyaan yang muncul apakah mungkin Pemerintah yang biasanya tidak dipersepsikan sebagai subjek hukum perdata dapat menjadi pihak dalam sebuah kontrak bisnis. Pada umumnya Pemerintah dipersepsikan sebagai lembaga yang melakukan tindakan-tindakan yang bersifat mengatur (regulator). Pemerintah sebagai regulator mempunyai kedudukan yang “lebih tinggi”⁶ dari individu maupun badan hukum. Salah satu wujud dari kedudukan yang lebih tinggi terlihat pada kewenangan pemerintah dalam membuat peraturan bagi individu maupun badan hukum.⁷ Hal ini berbeda dengan konsep hukum perjanjian dimana para pihak diasumsikan memiliki kedudukan yang sejajar. Artinya hubungan antara para pihak, termasuk Pemerintah, yang mengikatkan diri dalam kontrak bisnis bersifat horizontal (koordinatif) dan tidak bersifat vertical (subordinatif).

Kontrak bisnis dimana salah satu pihaknya adalah Pemerintah, maka kontrak bisnis demikian disebut sebagai “Kontrak Bisnis Yang Berdimensi Publik”. Istilah “dimensi publik” memang tidak lazim digunakan, istilah ini sengaja dipakai untuk menunjukkan adanya Pemerintah sebagai pihak dalam sebuah kontrak bisnis.

Sebagai contoh dalam hal “Kontrak Bisnis Yang Berdimensi Publik” adalah ketika instansi Pemerintah yang memiliki lahan di tempat-tempat strategis dimana kurang dimanfaatkan sehingga untuk mengoptimalkan pemanfaatannya, instansi tersebut seringkali melakukan kerjasama dengan perusahaan swasta untuk melakukan apa yang disebut *Build, Operate and Transfer (BOT)* atau Pemerintah

Bandingkan dengan pendapat Purnadi Purbacarakan dan Sorjono Soekanto, dimana dikatakan bahwa subjek hukum adalah setiap pihak yang menjadi pendukung hak dan kewajiban yang terdiri dari pribadi, kodrati, pribadi hukum dan pejabat atau tokoh. Lihat Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 1982. *Sendi-sendi Hukum dan Tata Hukum*. Bandung: Penerbit Alumni., hal 50.

⁵ Lihat pada umumnya: Sukardono, 1985. *Hukum Dagang Indonesia*, Jilid I (bagian kedua), Jakarta: Rajawali Pers; HIMN Puervosutjipto. 1986. *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia* 2; RT Sutantya, R. Hahikusuma dan Sumantoro. 1995. *Pengertian Pokok Hukum Perusahaan: Bentuk-Bentuk Perusahaan yang berlaku di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.

⁶ Hikmahanto Juwana, *Loc.Cit.*

⁷ *Ibid.* Peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah tidak mensyaratkan persetujuan terlebih dahulu dari orang perorangan ataupun badan hukum. Meskipun demikian orang perseorangan atau badan hukum dapat mengajukan keberatan atas suatu peraturan perundang-undangan melalui lembaga peradilan (*Judicial Review*)

melakukan tukar guling (*ruislag*) atas lahan yang dimiliki dengan lahan yang dimiliki oleh perusahaan swasta.⁸

Pemerintah dalam kaitan tersebut di atas dianggap sebagai subjek hukum perdata. Sebagai subjek hukum perdata maka Pemerintah merupakan badan hukum.⁹ Pemerintah dianggap demikian karena ia menjalankan kegiatan komersial (*acts jure gestionist*) yang harus dibedakan dari kegiatan pemerintah (*acts jure imperil*).

Secara umum dalam ilmu hukum apabila Pemerintah dijadikan topik pembahasan maka ia masuk dalam pembahasan hukum administrasi Negara, hukum tata Negara ataupun hukum internasional (publik). Namun demikian apabila berbicara tentang kontrak bisnis yang berdimensi publik maka Pemerintah dibahas dalam konteks hukum perdata. Dalam kedudukan Pemerintah selaku subjek hukum maka statusnya sama dengan subjek hukum perdata lainnya. Di Indonesia dasar hukum yang menyatakan bahwa Pemerintah merupakan badan hukum dapat ditemukan dalam Pasal 1653 KUHPerdata.

Menurut Achmad Ichsan¹⁰, ada 3 (tiga) jenis badan hukum sebagaimana pasal 1653 KUHPerdata tersebut, yaitu: (a) badan hukum yang didirikan Pemerintah termasuk di dalamnya badan-badan hukum publik seperti Propinsi, Daerah Swapraja, Kabupaten dan lain sebagainya, (b) badan hukum yang diakui oleh Pemerintah, (c) badan hukum yang didirikan oleh Partikelir. Dari keempat jenis badan hukum yang disebutkan, Pemerintah merupakan jenis badan hukum yang didirikan (diadakan) oleh kekuasaan umum.

Sebagai subjek hukum perdata, Pemerintah dapat pula digugat ataupun digugat di pengadilan perdata. Pemerintah sudah sering digugat di pengadilan oleh orang perorangan maupun badan hukum karena melakukan cedera janji.¹¹ Hal yang sama juga berlaku di Inggris dimana Pemerintah (disebut *Crown*) yang

⁸ *Ibid.*

⁹ Apeldorn, dalam bukunya mengatakan bahwa Negara, propinsi, kotapraja, dan lain sebagainya adalah badan hukum. Hanya saja pendiriannya tidak dilakukan secara khusus, melainkan tumbuh secara historis. Lihat Apeldorn. *Pengantar Ilmu Hukum*. (Jakarta: Noor Komala, 1962), hlm. 164.

¹⁰ Achmad Ichsan. *Dunia Usaha Indonesia*. (Jakarta: Pradnya Paramita, 1986), hlm. 59.

¹¹ Hikmahanto Juwana, *Loc.Cit.*, sebagai contoh Departemen Pertambangan dan Energi digugat oleh Petrobuild Indonesia di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat karena memutus secara sepihak kontrak BOT pembangunan Migas Center.

menjadi pihak dalam kontrak bisnis dapat dimintakan pertanggungjawabannya karena wanprestasi.¹²

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan paparan yang diuraikan dalam latar belakang permasalahan, maka dapat dirumuskan beberapa pokok permasalahan yang akan diungkapkan dalam penulisan tesis ini, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana implikasi atas kelembagaan PIP sebagai salah satu Badan Investasi Pemerintah yang berbentuk Satuan Kerja Badan Layanan Umum terhadap kegiatan investasi yang dilakukan?
2. Bagaimana pelaksanaan investasi pemerintah oleh PIP dalam konteks perjanjian investasi?

1.3 Kerangka Teori dan Konsep

Pemerintah (Negara) sebagai subyek hukum, dapat dikategorikan sebagai perorangan atau badan hukum¹³. Menurut R. Wirjono Prodjodikoro, Negara termasuk badan hukum sama seperti daerah otonom, perkumpulan orang-orang (*corporatie*), perusahaan atau harta benda yang tertentu (yayasan)¹⁴. Badan-badan hukum tersebut dapat turut serta dalam pergaulan hidup di masyarakat, dapat menjual atau membeli barang, dapat sewa atau menyewakan barang, dapat tukar

¹² *Ibid.* Dikatakan oleh Marsh dan Soulsby bahwa, *in contract, ..., the Crown can be liable, particularly for commercial agreements*. Lihat: S.B. Marsh dan J. Soulsby, 1920. *Business Law*. 5th ed. England Mcgraw-Hill Book Company Europe, hlm. 61.

¹³ R. Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Perkumpulan Perseroan dan Koperasi Di Indonesia* (Jakarta: Dian Rakyat, 1985), hlm. 5-7.

Note :Disebutkan sudah sejak dulu dibutuhkan adanya pengertian Badan Hukum, yaitu badan yang disamping manusia perorangan juga dianggap dapat bertindak dalam hukum dan mempunyai hak-hak, kewajiban-kewajiban dan kepentingan hukum terhadap orang lain.

Yang terutama dibutuhkan adalah adanya kekayaan yang terpisah dari kekayaan orang perorangan dan yang harus dianggap dimiliki oleh sebuah badan di luar orang perseorangan, sehingga tidak dapat terjadi, bahwa seorang perorangan mengambil tindakan semau-maunya terhadap kekayaan itu.

Tindakan yang dapat mempertanggungjawabkan kekayaan itu, harus dilakukan atas nama suatu Badan Hukum atau dalam bahasa Belanda "rechtspersoon".

Badan hukum ini dapat berupa suatu Negara, suatu Daerah Otonom atau suatu perkumpulan dalam arti luas yang baru saja dibahas, atau suatu perusahaan atau suatu Harta Benda tertentu yang lazim dinamakan yayasan (*stichting*)

¹⁴ R. Wirjono Prodjodikoro, *Perbuatan Melanggar Hukum*, (Bandung:Sumur Bandung, 1984), hlm. 61.

menukar barang, dapat menjadi majikan dalam persetujuan perburuhan, dan juga dapat dipertanggungjawabkan atas tindakan hukum yang melanggar hukum yang merugikan orang lain¹⁵.

Secara hukum, negara dapat bertindak dalam pergaulan hidup di masyarakat, dan negara dalam hal tersebut bertindak dalam 2 (dua) cara, yaitu:

- a. Pertama, secara sama dengan badan hukum partikelir (swasta) seperti jual beli barang, sewa menyewa barang, dan lain-lain.
- b. Kedua, dalam kedudukannya sebagai Pemerintah, yang bertugas untuk menyelenggarakan kesejahteraan Indonesia¹⁶.

Dari uraian ini, Pemerintah (Negara) dapat melakukan tindakan hukum dalam lingkup hukum perdata sebagai subyek hukum yang kapasitasnya sebagai badan hukum sama dengan badan hukum partikelir (swasta).

Representasi “Pemerintah” yang kapasitas hukumnya dapat disejajarkan dengan badan hukum partikelir (swasta) dapat dilihat pada tugas dan fungsi PIP sebagai operator investasi Pemerintah.

PIP sebagai instansi pemerintah pada Departemen Keuangan yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) yang dibentuk untuk melaksanakan pengelolaan investasi pemerintah. Dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 52/PMK.01/2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja PIP, diatur bahwa PIP mempunyai tugas melaksanakan kewenangan operasional dalam pengelolaan investasi Pemerintah Pusat sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan, dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kelcmbagaan PIP sebagai Badan Layanan Umum menimbulkan konsekuensi hukum dalam pelaksanaan investasi yang dilaksanakan, di satu sisi PIP harus memberikan fungsi layanan kepada masyarakat dan di sisi lain PIP sebagai operator investasi Pemerintah (*Sovereign Wealth Fund*) harus semaksimal mungkin memperoleh hasil semaksimal mungkin dari investasi yang dijalankan.

Pelaksanaan investasi oleh Pemerintah (dalam hal ini PIP yang merupakan satuan kerja berbentuk Badan Layanan Umum) adalah sesuatu yang baru di Indonesia, oleh karenanya penelitian akan diarahkan oleh kerangka teori tersebut

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ Prodjodikoro, *op.cit.* hlm. 84

di atas berkenaan dengan implikasi kelembagaan PIP yang berbentuk Badan Layanan Umum yang di satu sisi harus mengutamakan pelayanan kepada publik (masyarakat) namun di sisi lain juga harus bertindak sebagai lembaga investasi yang mencari keuntungan.

Berkenaan dengan PIP yang merupakan satuan kerja pemerintah, hal ini juga akan menimbulkan pertanyaan bagaimana penyusunan dan pelaksanaan kontrak bisnis PIP dalam konteks hukum perjanjian, oleh karenanya penelitian ini juga akan membahas bagaimana pelaksanaan kontrak bisnis PIP yang merupakan operator investasi Pemerintah yang berbentuk Badan Layanan Umum menurut hukum perjanjian.

Selanjutnya untuk menghindari perbedaan pengertian mengenai istilah-istilah yang dipakai dalam penulisan tesis ini, berikut ini definisi operasional dan istilah-istilah tersebut berdasarkan definisi yang diberikan oleh Undang-Undang dan peraturan terkait :

- a. Pasal 1, butir 1, Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah, "Investasi Pemerintah adalah penempatan sejumlah dana dan/atau barang dalam jangka panjang untuk investasi pembelian surat berharga dan Investasi Langsung untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya.
- b. Pasal 2 ayat 1, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 52/PMK.01/2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Pusat Investasi Pemerintah, "Pusat Investasi Pemerintah mempunyai tugas melaksanakan kewenangan operasional dalam pengelolaan investasi Pemerintah Pusat sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku".
- c. Pasal 1, butir 1, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, "Badan Layanan Umum adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas".

- d. Keputusan Menteri keuangan Nomor 91/KMK.05/2009 menetapkan Pusat Investasi Pemerintah pada Departemen Keuangan sebagai Instansi Pemerintah yang menerapkan Pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum (PK-BLU) dengan status Badan Layanan Umum secara Penuh (BLU secara Penuh).
- e. Pasal 35 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, “Kerugian Negara adalah merugikan keuangan Negara”.
- f. Pasal 1 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, “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”.
- g. Pasal 2, huruf G, UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, “Keuangan Negara meliputi 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”.
- h. Pasal 1 angka 22 UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, “Kerugian Negara adalah kekurangan Uang, Surat Berharga, dan Barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”.
- i. Pasal 1313 KUH Perdata, menjelaskan “Perjanjian adalah suatu perbuatan hukum dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih”.
- j. Pasal 1233 KUH Perdata, menjelaskan bahwa “Perikatan selain dapat dilahirkan dari undang-undang, dapat juga dilahirkan dari perjanjian”.
- k. Menurut Profesor Subekti, suatu Perikatan adalah suatu perhubungan hukum antara dua orang atau dua pihak, berdasarkan mana pihak yang satu berhak menuntut sesuatu hal dari pihak yang lain, dan pihak yang lain berkewajiban untuk memenuhi tuntutan. Sedangkan perjanjian adalah suatu peristiwa dimana seseorang berjanji kepada seorang lain atau dimana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal¹⁷.

¹⁷ Subekti, *Hukum Perjanjian*, (Jakarta:PT.Intermasa, 1990) hlm. 1

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

Sejalan dengan permasalahan yang dikemukakan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsistensi atas jawaban terhadap masalah yang terungkap di atas. Secara tegas tujuan yang ingin dicapai adalah :

1. Untuk mengetahui implikasi hukum atas kelembagaan PIP sebagai salah satu badan investasi pemerintah yang berbentuk Badan Layanan Umum terhadap kegiatan investasi yang dilakukan.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan investasi PIP sebagai salah satu badan investasi pemerintah dalam konteks perjanjian investasi.
3. Untuk memberikan rekomendasi bentuk kelembagaan yang ideal bagi PIP dalam kapasitasnya sebagai operator investasi Pemerintah.

Hasil penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat, baik dari segi praktis maupun akademis. Dari segi praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi konseptor-konseptor hukum, praktisi hukum, pengusaha sebagai mitra kerja PIP, para pelaku bisnis, dan pihak-pihak lain yang terkait.

Sedangkan dari segi akademis, hasil penelitian ini diharapkan berguna dalam pengembangan ilmu hukum pada umumnya, dan perkembangan bidang hukum ekonomi khususnya.

1.5 Metodologi Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah yuridis normatif, yaitu mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Untuk menghimpun data yang diperlukan dalam menyusun tesis ini, penulis menggunakan studi kepustakaan (*library research*). Studi kepustakaan dilakukan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

1. Titik tolak dari pendekatan ini adalah pendekatan kualitatif.
2. Pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan hukum yang relevan dengan hukum ekonomi, khususnya yang berkaitan dengan pelaksanaan investasi yang lazim dilaksanakan oleh suatu lembaga investasi. Data-data ini diperoleh dari bahan-bahan hukum terutama dari :

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat¹⁸ yang terdiri dari peraturan perundang-undangan dan peraturan setingkat yang relevan dengan penulisan ini.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan-bahan hukum primer¹⁹, seperti: hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum serta buku-buku, majalah-majalah dan jurnal ilmiah tentang hukum dagang khususnya mengenai hukum investasi.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder²⁰ seperti : kamus, ensiklopedia, dan lain-lain.

Dengan demikian, penelitian yang dilakukan ini merupakan penelitian hukum normatif²¹ yang bersifat analitis eksplanatoris²² melalui bahan kepustakaan.

1.6 Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai pokok bahasan materi tesis maka disusunlah sistematika penulisan yang menggunakan pola tahapan yang dilalui dengan uraian mengenai pokok-pokok materi pembahasan tesis menjadi bab dan sub bab.

Secara garis besar, penulisan ini dibagi dalam 4 (empat) bab yang masing-masing akan dijelaskan sebagai berikut :

Bab 1 : Pendahuluan

Bab ini menguraikan latar belakang, perumusan masalah, kerangka teori dan konsep, tujuan dan manfaat penelitian, metodologi penelitian dan sistematika penulisan.

¹⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 1981), hlm. 52 dan hlm. 9-10.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid*

²¹ Soerdjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2001), hlm. 96-102.

²² Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hlm. 50 dan hlm. 9-10.

Bab 2 : Badan Investasi Pemerintah Sebagai Pengelola Investasi Pemerintah

Bab ini akan menguraikan mengenai pengelolaan investasi pemerintah terkait dengan bentuk-bentuk investasi pemerintah dan sumber pendanaan kegiatan investasi, penjelasan pengelolaan investasi pemerintah oleh Badan Investasi Pemerintah yang berbentuk Satuan Kerja ataupun bagaimana implikasi seandainya PIP berubah dari Satuan Kerja Badan Layanan Umum menjadi Badan Hukum, dan untuk lebih mendalam akan dibahas mengenai PIP dalam konteks keuangan negara, pemahaman kerugian negara berdasarkan UU Keuangan Negara, kewenangan PIP dalam melakukan tindakan hukum, kemungkinan pendirian perusahaan oleh PIP sebagai badan investasi pemerintah berbentuk Satuan Kerja.

Bab 3 : Badan Investasi Pemerintah Dalam Konteks Perjanjian Investasi

Bab ini akan menguraikan mengenai konsepsi perjanjian investasi pemerintah menurut hukum perjanjian, konsekuensi perjanjian investasi yang dilakukan oleh Badan Investasi Pemerintah yang berbentuk satuan kerja dalam hal ini yang difokuskan pada PIP sebagai Satuan Kerja Badan Layanan Umum, kemudian dalam sub bab selanjutnya juga akan dibahas mengenai perjanjian investasi yang dilakukan oleh Badan Investasi Pemerintah berupa Badan Hukum.

Bab 4 : Penutup

Bab ini akan menyimpulkan hasil-hasil penelitian yang telah dituangkan dalam bab-bab sebelumnya dan mengajukan saran sebagai implikasi teoritis praktis penelitian ini.

BAB 2

BADAN INVESTASI PEMERINTAH SEBAGAI PENGELOLA INVESTASI PEMERINTAH

2.1 Pengelolaan Investasi Pemerintah

Kewenangan pengelolaan investasi Pemerintah dilaksanakan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara, adapun lingkup pengelolaan investasi Pemerintah dimaksud meliputi: perencanaan, pelaksanaan investasi, penatausahaan dan pertanggungjawaban investasi, pengawasan dan divestasi.

Kewenangan pengelolaan investasi pemerintah oleh Menteri Keuangan meliputi kewenangan regulasi, supervisi dan operasional²³.

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan *regulasi*, Menteri Keuangan selaku pengelola Investasi Pemerintah berwenang dan bertanggung jawab:

- a. merumuskan kebijakan, mengatur, dan menetapkan pedoman pengelolaan Investasi Pemerintah;
- b. menetapkan kriteria pemenuhan perjanjian dalam pelaksanaan Investasi Pemerintah; dan
- c. menetapkan tata cara pembayaran kewajiban yang timbul dari proyek penyediaan Investasi Pemerintah dalam hal terdapat penggantian atas hak kekayaan intelektual, pembayaran subsidi, dan kegagalan pemenuhan Perjanjian Investasi

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan *supervisi*, Menteri Keuangan selaku pengelola Investasi Pemerintah berwenang dan bertanggung jawab:

- a. melakukan kajian kelayakan dan memberikan rekomendasi atas pelaksanaan Investasi Pemerintah;
- b. memonitor pelaksanaan Investasi Pemerintah yang terkait dengan dukungan pemerintah;
- c. mengevaluasi secara berkesinambungan mengenai pembiayaan dan keuntungan atas pelaksanaan Investasi Pemerintah dalam jangka waktu tertentu; dan

²³ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2008*, Pasal 11.

- d. melakukan koordinasi dengan instansi terkait khususnya sehubungan dengan Investasi Langsung dalam penyediaan infrastruktur dan bidang lainnya, termasuk apabila terjadi kegagalan pemenuhan kerjasama.

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan *operasional*, Menteri Keuangan selaku pengelola Investasi Pemerintah berwenang dan bertanggung jawab :

- a. Mengelola Rekening Induk Dana Investasi;
- b. Meneliti dan menyetujui atau menolak usulan permintaan dana Investasi Pemerintah dari Badan Usaha, BLU, Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota, BLUD, dan/atau badan hukum asing;
- c. Mengusulkan rencana kebutuhan dana Investasi Pemerintah yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- d. Menempatkan dana atau barang dalam rangka Investasi Pemerintah;
- e. Melakukan Perjanjian Investasi dengan Badan Usaha terkait dengan penempatan dana Investasi Pemerintah;
- f. Melakukan pengendalian atas pengelolaan risiko terhadap pelaksanaan Investasi Pemerintah;
- g. Mengusulkan rekomendasi atas pelaksanaan Investasi Pemerintah;
- h. Mewakili dan melaksanakan kewajiban serta menerima hak pemerintah yang diatur dalam Perjanjian Investasi;
- i. Menyusun dan menandatangani Perjanjian Investasi;
- j. Mengusulkan perubahan Perjanjian Investasi;
- k. Melakukan tindakan untuk dan atas nama pemerintah apabila terjadi sengketa atau perselisihan dalam pelaksanaan Perjanjian Investasi;
- l. Melaksanakan Investasi Pemerintah dan Divestasinya; dan
- m. Apabila diperlukan, dapat mengangkat dan memberhentikan Penasihat Investasi.

Untuk menyelenggarakan kewenangan supervisi, Menteri Keuangan membentuk Komite Investasi Pemerintah yang bersifat *ad hoc*. Komite ini adalah pihak yang memberikan kajian, penetapan kriteria, dan evaluasi atas pelaksanaan investasi oleh Badan investasi Pemerintah.

Sedangkan untuk menyelenggarakan kewenangan operasional dibentuk Badan Investasi Pemerintah yang merupakan unit pelaksana investasi sebagai satuan kerja yang mempunyai tugas dan tanggung jawab pelaksanaan investasi pemerintah atau badan hukum yang lingkup kegiatannya di bidang pelaksanaan investasi pemerintah, berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri keuangan dapat berupa satu atau lebih satuan kerja atau badan hukum. Sampai saat ini Badan Investasi Pemerintah yang telah dibentuk adalah Pusat Investasi Pemerintah yang berbentuk satuan kerja dengan menerapkan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum (BLU).

Penyelenggaraan kewenangan operasional pengelolaan investasi pemerintah oleh Badan Investasi Pemerintah berbentuk satuan kerja dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah (PP 1/2008). Sedangkan untuk penyelenggaraan kewenangan operasional pengelolaan investasi pemerintah oleh Badan Investasi Pemerintah berbentuk badan hukum dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2.1.1 Bentuk Investasi Pemerintah

Investasi Pemerintah dimaksudkan untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya. Adapun tujuan dari investasi Pemerintah dimaksud adalah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dalam rangka memajukan kesejahteraan umum. Manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya adalah :

- a. Keuntungan berupa deviden, bunga, dan pertumbuhan nilai perusahaan yang mendapatkan investasi Pemerintah sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu.
- b. Peningkatan berupa jasa dan keuntungan bagi hasil investasi sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu;
- c. Peningkatan pemasukan pajak bagi negara sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari investasi bersangkutan, dan/atau
- d. Peningkatan penyerapan tenaga kerja sejumlah tertentu sebagai akibat langsung dari investasi yang bersangkutan.

Investasi Pemerintah dilaksanakan dalam bentuk investasi Surat Berharga dan/atau investasi Langsung.

Investasi Surat Berharga meliputi: investasi dengan cara pembelian saham dan/atau investasi dengan cara pembelian Surat utang. Investasi Surat Berharga ini dimaksudkan untuk memperoleh manfaat ekonomi yang merupakan keuntungan yang diperoleh berupa deviden, bunga, capital gain, dan pertumbuhan nilai perusahaan yang mendapatkan Investasi Pemerintah sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu. Investasi dengan cara pembelian saham dilakukan atas saham yang diterbitkan perusahaan terbuka, sedangkan untuk pembelian Surat utang dapat dilaksanakan atas Surat utang yang diterbitkan oleh perusahaan, pemerintah pusat/daerah, dan/atau negara lain.

Investasi Langsung dapat dilaksanakan atas inisiatif Badan Investasi Pemerintah dan/atau permohonan investasi yang diajukan oleh Badan Usaha, BLU, Pemerintah Provinsi/ Kabupaten/ Kota, BLUD, dan/atau badan hukum asing.²⁴

Pelaksanaan Investasi Langsung dilakukan melalui penyertaan modal dan/atau pemberian pinjaman dengan prinsip menitikberatkan pada sumber dana komersial/swasta serta meminimalkan sumber dana pemerintah. Hal ini sesuai dengan konsekuensi logis bahwa peran pemerintah sebenarnya sebatas memberikan dukungan sebagai fasilitator dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi dalam pelaksanaan pembangunan nasional.

Secara teknis, pelaksanaan investasi pemerintah diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 181/PMK.05/2008 tentang Pelaksanaan Investasi Pemerintah (PMK 181/2008). Investasi langsung tersebut dimungkinkan untuk dilakukan pada bidang infrastruktur dan bidang lainnya yang ditetapkan oleh Menteri keuangan dan dilaksanakan berdasarkan Perjanjian Investasi dengan jangka waktu lebih dari 12 (dua belas) bulan. (*vide* Pasal 5 dan Pasal 16 (2) PP 1/2008 dan Pasal 8 PMK 181/2008).

²⁴ Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 181/PMK.05/2008*, Pasal 17.

Pelaksanaan Investasi Langsung dilakukan antara Badan Investasi Pemerintah dengan Badan Usaha, BLU, Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota, BLUD, dan/atau badan hukum asing melalui format atau pola kerjasama yang telah diatur berdasarkan Pasal 4 PP 1/2008 dan Pasal 11 PMK 181/2008, yaitu:

- a. kerjasama investasi antara Badan Investasi Pemerintah dengan Badan Usaha dan/atau BLU dengan pola kerjasama pemerintah dan swasta (*Public Private Partnership*); dan/atau
- b. kerjasama investasi antara Badan Investasi Pemerintah dengan Badan Usaha, BLU, Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota, BLUD, dan/atau badan hukum asing, dengan selain pola kerjasama pemerintah dan swasta (*Non Public Private Partnership*).

Berdasarkan ketentuan Pasal 27 PP 1/2008, diatur bahwa dalam hal Investasi Pemerintah dilakukan dengan pola kerjasama pemerintah dan swasta (*Public Private Partnership*), Badan Investasi Pemerintah dapat memberikan dukungan finansial dan/atau dukungan lainnya. Pemberian dukungan finansial dan/atau dukungan lainnya tersebut dilakukan melalui skema pembagian risiko yang harus ditanggung oleh Badan Investasi Pemerintah dan Badan Usaha. Namun demikian, tidak terdapat penjelasan mengenai bentuk dukungan lainnya yang dapat diberikan oleh Badan Investasi Pemerintah.

Lebih lanjut, Pasal 12 PMK 181/2008 mengatur bahwa Investasi Langsung dengan pola *Public Private Partnership* dilaksanakan dengan cara Badan Investasi Pemerintah melakukan Perjanjian Investasi dengan Badan Usaha dan/atau BLU berdasarkan Perjanjian Kerja Sama.

Khusus untuk kegiatan investasi langsung pendirian perusahaan atau penyertaan modal untuk jangka panjang, berdasarkan ketentuan dan penjelasan Pasal 19 PP 23/2005, badan investasi pemerintah sebagai BLU harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari Menteri Keuangan. Selain itu diatur pula bahwa kepemilikan badan usaha tersebut ada pada Menteri Keuangan.

Sedangkan mengenai status dari badan usaha tersebut, walaupun kepemilikannya berada pada Menteri Keuangan, tidak dapat dikategorikan sebagai Badan Usaha Milik Negara ("BUMN") sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara ("UU 19/03").

Dalam Pasal 1 butir 1 UU 19/03, 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.

Selanjutnya Pasal 1 butir 10 UU 19/03 menyebutkan bahwa kekayaan Negara yang dipisahkan adalah kekayaan Negara yang dipisahkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ("APBN") untuk dijadikan penyertaan modal Negara pada Persero dan/atau Perum serta Perseroan terbatas lainnya.

Jika mendasarkan kepada kedua pasal tersebut di atas, maka badan usaha yang didirikan melalui penyertaan modal oleh PIP tidak dapat dikategorikan sebagai BUMN. Oleh karena dana yang dijadikan penyertaan modal pada badan usaha tersebut tidak langsung dialokasikan dari APBN, melainkan bersumber dari alokasi dana dari APBN yang diperuntukkan untuk dikelola oleh PIP. Selain itu, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, dana yang dikelola oleh PIP tidak hanya bersumber dari APBN, melainkan terdapat sumber dana lainnya.

Lebih lanjut berdasarkan Pasal 4 ayat (3) UU 19/03, setiap penyertaan modal Negara dalam rangka pendirian BUMN harus ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Sehingga apabila penyertaan modal pada badan usaha tersebut tidak ditetapkan melalui sebuah Peraturan Pemerintah, maka badan usaha tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai BUMN.

Berdasarkan ketentuan Pasal 10 PMK 181/2008, pelaksanaan Investasi Langsung didasarkan pada analisis kelayakan, analisis portofolio, dan analisis risiko yang dibuat oleh Badan Investasi Pemerintah. Rangkaian analisa ini diperlukan mengingat kegiatan penyertaan modal maupun pemberian pinjaman yang dilakukan oleh badan investasi pemerintah mengandung risiko. Analisa tersebut merupakan implementasi dari keharusan penerapan manajemen risiko dalam pengelolaan investasi pemerintah oleh badan investasi pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat 1 PP 1/2008. Terkait penerapan manajemen risiko, pada bagian umum penjelasan PP 1/2008 diterangkan bahwa:

Dalam rangka pengelolaan Investasi Pemerintah disamping tingkat pendapatan yang diharapkan, hal penting yang harus diperhatikan adalah timbulnya potensi kerugian yang akan berpengaruh terhadap pendapatan dan modal Badan Investasi Pemerintah. Oleh karena itu, diperlukan penerapan manajemen risiko

sebagai langkah antisipasi terhadap munculnya variabel-variabel risiko Investasi Pemerintah.

Selain itu, sebagai BLU, penerapan manajemen risiko merupakan penerapan praktik bisnis yang sehat yang harus diterapkan oleh badan layanan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PP 23/2005) yang bertujuan untuk pengamanan aset negara yang dikelola oleh instansi terkait. Dengan demikian, prinsip tata kelola harus diterapkan dalam badan investasi pemerintah.

Peraturan investasi pemerintah sendiri tidak mendefinisikan mengenai manajemen risiko tersebut, namun rangkaian ketentuan dalam peraturan investasi pemerintah menunjukkan adanya penerapan manajemen risiko tersebut. Berbeda halnya dengan sektor perbankan dimana otoritas moneter secara khusus mengatur mengenai penerapan manajemen risiko. Secara umum Manajemen risiko diartikan sebagai berikut:

*risk management is a process, effected by an entity's board of directors, management and other personnel, applied in strategy setting and across the enterprise, designed to identify potential events that may affect the entity, manage risk to be within its risk appetite, and provide reasonable assurance regarding the achievement of entity objectives.*²⁵

Sedangkan menurut ketentuan PBI 5/8/PBI/2003 tentang Penerapan Manajemen Risiko Bagi Bank Umum, manajemen risiko diartikan sebagai serangkaian prosedur dan metodologi yang digunakan untuk mengidentifikasi, mengukur, memantau, dan mengendalikan Risiko yang timbul dari kegiatan usaha Bank.

Dari kedua pengertian tersebut dapat ditarik suatu pemahaman bahwa manajemen risiko merupakan rangkaian prosedur untuk menilai, menghindari risiko.

Umumnya manajemen risiko dilakukan dengan terlebih dahulu mengidentifikasi risiko dari investasi yang akan dilaksanakan. Bila disejajarkan kegiatan pemberian pinjaman oleh badan investasi disejajarkan dengan pemberian

²⁵ Committee of Sponsoring Organizations of The Tradeway Commission; *Enterprise Risk Management Integrated Framework*, 2004, hlm 2.

pinjaman oleh bank, maka risiko yang mungkin timbul dari pemberian pinjaman adalah gagalnya pengembalian pinjaman oleh debitur. Untuk menghindari hal tersebut, maka bank akan melakukan analisa terhadap watak (*character*), kemampuan nasabah memnuhi kewajiban (*capacity*), permodalan nasabah (*capital*), jaminan yang diberikan (*collateral*), kondisi bisnis calon nasabah (*condition of economic*) dan hambatan yang menyebabkan bisnis tidak dapat terlaksana/terhambat (*constraints*) atau sering dikenal dengan 6C.²⁶

Sedangkan bila dikaitkan dengan kegiatan penyertaan modal, maka risiko yang dihadapi oleh pemegang saham adalah terjadinya *capital loss*, yaitu selisih antara nilai pembelian dan nilai penjualan saham, *oportunity loss* yaitu selisih antara nilai suku bunga deposito dikurangi hasil yang diperoleh dari investasi saham dan kerugian karena perusahaan dilikuidasi, dimana pemegang saham merupakan pihak yang terakhir memperoleh pengembalian aset bila terjadi pengakhiran perusahaan.

Mengingat risiko investasi tersebut, maka tidak berlebihan kiranya jika ketentuan PMK 181/2008 mengatur mengenai analisa kelayakan sebelum persetujuan pemberian fasilitas atau persetujuan investasi

Alur investasi diawali dengan permohonan investasi yang dituangkan dalam bentuk proposal investasi dan disampaikan kepada Badan Investasi Pemerintah dengan dilampiri dokumen yang diperlukan. Proposal investasi paling kurang memuat: latar belakang, studi kelayakan, skema pembiayaan, skema pembagian resiko, skema hak kepemilikan (untuk investasi penyertaan modal) dan skema pengembalian dana (untuk investasi pemberian pinjaman).

Badan Investasi Pemerintah (misalnya : Pusat Investasi Pemerintah) melakukan analisis kelayakan dan analisis resiko investasi terhadap setiap permohonan investasi dengan mengacu pada portofolio Badan Investasi Pemerintah. Berdasarkan analisis tersebut, Badan Investasi Pemerintah dapat menerima atau menolak setiap permohonan investasi. Apabila terhadap permohonan investasi dimaksud diterima, Badan Investasi Pemerintah menyampaikan secara tertulis kepada Ketua Komite Investasi Pemerintah untuk

²⁶ Ir. Drs. Lukman Dendawijaya, M.M, *Manajemen Perbankan*, (Jakarta:Ghalia Indonesia, 2000), hlm. 93-95.

mendapatkan rekomendasi disetujui atau tidak atas permohonan investasi dimaksud.

Investasi langsung dengan pola *Public Private Partnership* dilaksanakan dengan cara Badan Investasi Pemerintah melakukan perjanjian investasi dengan Badan Usaha dan/atau BLU berdasarkan Perjanjian Kerja Sama.

Demikian juga dengan Investasi langsung dengan pola *Non-Public Private Partnership* dilaksanakan dengan cara Badan Investasi Pemerintah melakukan perjanjian investasi dengan Badan Usaha, BLU, Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota, BLUD, dan/atau badan hukum asing berdasarkan Perjanjian Kerja.

2.1.2 Sumber Pendanaan Investasi PIP

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 PP 1/2008, sumber dana investasi yang dilakukan oleh Pemerintah tersebut berasal dari:

- Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (“APBN”)
- Keuntungan investasi terdahulu
- Dana/barang amanat pihak lain yang dikelola oleh Badan Investasi Pemerintah; atau
- Sumber-sumber lainnya yang sah.

Sumber dana investasi yang berasal dari APBN, harus ditempatkan pada Rekening Induk Investasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 179/PMK.05/2008 tentang Penyediaan, Pencairan dan Pengelolaan Rekening Induk Dana Investasi (PMK 179/2008). Sesuai PMK ini, penyediaan, pencairan dan pengelolaan Rekening Induk Dana Investasi (RIDI) dilaksanakan oleh Badan Investasi Pemerintah yang berbentuk satuan kerja. Rekening ini dibuka oleh kepala/direktur Badan Investasi Pemerintah setelah mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara (pengelola keuangan Negara berdasarkan UU 1/04).

Sedangkan sumber dana investasi dari keuntungan investasi terdahulu, dana/barang amanat pihak lain dan sumber-sumber lainnya ditempatkan pada Badan Investasi Pemerintah dan dikelola secara tersendiri oleh Badan Investasi Pemerintah.

Terkait dengan pengelolaan dana investasi oleh PIP sebagai BLU, maka berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat 1 PP 23/2005, rencana strategis bisnis BLU mengacu pada Rencana Strategis Kementrian Negara/Lembaga terkait (Renstra-KL). Hal ini merupakan konsekuensi dari kedudukan PIP sebagai BLU yang merupakan bagian dari Kementrian Negara dan memiliki status hukum yang tidak terpisah dari Kementrian Negara (*vide* Pasal 3 ayat 2 PP 23/2005). Artinya, pengelolaan keuangan PIP harus mendasarkan pada hukum keuangan Negara, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan berbagai peraturan pelaksanaannya.

Bila melihat dari status kelembagaan PIP serta sumber dana kegiatan investasi pemerintah, maka jelas bahwa permasalahan klasik mengenai keluasaan/fleksibilitas dalam melakukan kegiatan operasional dan pertanggungjawaban kerugian investasi/transaksi sebagaimana dialami oleh BUMN melekat pula pada lembaga PIP.

Di satu sisi, ditinjau dari kegiatan yang dilakukan oleh PIP yaitu melakukan investasi surat berharga dengan melakukan pembelian saham dan/atau surat hutang serta investasi langsung berupa penyertaan modal dan pemberian pinjaman, maka terlihat bahwa transaksi-transaksi dalam lingkup kewenangan PIP tersebut umumnya dilakukan oleh lembaga keuangan (perusahaan efek) atau bank (*investment banking*) yang bersifat *high risk*.

Di sisi lain, sebagai lembaga BLU, pengelolaan keuangan PIP tetap harus mengacu pada peraturan keuangan Negara dimana unsur kerugian dalam pengelolaan keuangan Negara sering mengarah pada tindak pidana korupsi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, maka rumusan tindak pidana yang menjadi domain undang-undang ini antara lain meliputi:

- Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara;
- Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.²⁷

Kata "dapat" sebelum frasa "merugikan keuangan atau perekonomian negara" menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat.²⁸

Sedangkan definisi istilah Keuangan Negara yang dimaksud dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah:

"seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan Negara."²⁹

Sehingga tidak tertutup kemungkinan kegiatan investasi yang merugikan dapat dikaitkan dengan unsur korupsi bila unsur di atas dipenuhi. Umumnya yang menjadi indikasi awal adanya tindak pidana korupsi adalah adanya maladministrasi atau pelanggaran prosedural. Bila dikaitkan dengan kegiatan investasi, maka terkadang birokrasi yang harus dilalui oleh lembaga pemerintahan berdampak kontra produktif terhadap kegiatan investasi yang dilakukan oleh karena umumnya birokrasi berjalan lamban sedangkan keputusan investasi harus dilakukan secara cepat agar tidak kehilangan momentum. Kegiatan investasi yang dilakukan (termasuk oleh PIP) pada umumnya tidak hanya berskala domestik namun juga internasional. Parameter yang mendasari dilakukannya investasi atau transaksipun akan bergerak mengikuti *trend* ekonomi global yang terjadi. Tidak jarang investasi atau transaksi yang pada awalnya diprediksi cukup aman dan

²⁷ Republik Indonesia, *UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Pasal 2 dan 3.

²⁸ Republik Indonesia, *UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Bab Penjelasan.

²⁹ *Ibid.*

mendatangkan keuntungan, tidak mendatangkan hasil sesuai yang diharapkan. Imbasnya keuntungan yang diharapkan oleh pemerintah dapat ikut tertekan dan akan mempengaruhi hasil pemasukan yang seharusnya diperoleh pemerintah.

Dalam hal demikian, sama halnya dengan apa yang terjadi pada BUMN, dewasa ini tidak sedikit pejabat pemerintahan maupun Direksi BUMN yang sempat merasakan "panas"-nya ruang Pengadilan dengan tuduhan telah melakukan Tipikor akibat dari kerugian yang terjadi sebagai akibat transaksi kredit pada BUMN yang dikelolanya. Memang disaat gerakan antikorupsi sedang menunjukkan taringnya, dan euforia para penegak hukum untuk menangkapi para koruptor sedang tinggi-tingginya, segala sesuatu yang dianggap telah dan/atau dapat merugikan keuangan Negara langsung digiring ke arah Tindak Pidana Korupsi oleh para penyidik.

Kekhawatiran PIP akan jeratan UU Korupsi akan berpengaruh pada cara pengelolaan investasi. Ruang gerak PIP dalam melakukan pengelolaan asset menjadi terbatas dan kecenderungan yang mungkin terjadi adalah PIP akan menghindari transaksi berisiko tinggi, hal mana bertentangan dengan fitrah kegiatan investasi yang dicembannya. Oleh karenanya, dalam pengelolaan investasi oleh pemerintah, diperlukan *operation manual* yang dapat mengakomodasi kebutuhan investasi yang bergerak cepat melalui penggunaan berbagai instrumen penekan risiko dengan tetap memperhatikan prinsip tata kelola yang baik.

2.2 Pusat Investasi Pemerintah (PIP) Sebagai Badan Investasi Pemerintah Berbentuk Satuan Kerja Badan Layanan Umum

Dewasa ini Instansi Pemerintahan sedang berusaha untuk meningkatkan kinerjanya di mata masyarakat. Sudah menjadi rahasia umum bahwa Instansi Pemerintahan selama ini oleh masyarakat dinilai sebagai organisasi yang birokratis yang tidak efisien, lambat dan tidak efektif.

Bermula dari tujuan untuk meningkatkan kinerjanya dalam melayani publik tersebut, dan juga sebagai mandat dari UU 1/04, Pemerintah pada tanggal 13 Juni 2005 menetapkan Peraturan Pemerintah No. 23 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

Pada intinya PP 23/2005 mengatur mengenai Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (“PKBLU”), yaitu pola pengelolaan keuangan yang memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktek-praktek bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah ini, sebagai pengecualian dari ketentuan pengelolaan keuangan negara pada umumnya.

Bagian pemerintahan yang dapat mengelola keuangannya dengan menggunakan PKBLU disebut dengan Badan Layanan Umum (“BLU”). Dalam Pasal 1 butir 1 PP 23/2005, BLU didefinisikan sebagai instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam PP 23/2005, maka dapat dilihat bahwa BLU memiliki ciri-ciri antara lain:

- a. Bukan kekayaan negara/daerah yang dipisahkan, karena merupakan satuan kerja instansi pemerintah;
- b. Pengelolaan keuangan dikelola secara otonom dengan prinsip efisiensi dan produktivitas selayaknya suatu perusahaan;
- c. Berperan sebagai agen dari menteri/pimpinan lembaga induknya, karena Menteri/pimpinan lembaga bertanggungjawab atas kebijakan layanan yang hendak dihasilkan;

Diharapkan dengan dibentuknya BLU dengan pengelolaan keuangan PKBLU, dapat meningkatkan pelayanan ke masyarakat dengan cara yang profesional, efektif dan efisien oleh karena adanya otonomi pengelolaan keuangan tersebut.

Namun demikian tidak semua satuan kerja dalam Instansi Pemerintahan dapat diberikan status BLU dan mengelola keuangannya dengan PKBLU. Satuan kerja instansi Pemerintah tersebut terlebih dahulu harus memenuhi syarat-syarat substantif, teknis dan administratif (*vide* Pasal 4 ayat (1) PP 23/2005). Rincian syarat-syarat tersebut diatur secara lengkap dalam Pasal 4 ayat (2), (3) dan (4) PP

23/2005 jo Pasal 2 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 7/PMK.02/2006 tentang Persyaratan Administratif Dalam Rangka Pengusulan dan Penetapan Satuan Kerja Instansi Pemerintah untuk Menerapkan Pola Pengelolaan Badan Layanan Umum (“PMK 7/2006”).

Penetapan suatu satuan kerja dalam Instansi Pemerintah untuk diberikan status BLU dan dapat mengelola keuangannya dengan PKBLU dilakukan oleh Menteri Keuangan (*vide* Pasal 5 ayat (2) PP 23/2005 jo Pasal 12 ayat (1) PMK 7/2006) setelah satuan kerja tersebut dianggap memenuhi persyaratan sebagaimana yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Penetapan PIP sebagai satuan kerja pemerintah yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) ditetapkan berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1005/KMK.05/2006 sebagaimana diubah dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 497/KMK.05/2007 dimana PIP berstatus sebagai BLU bertahap. Adapun penetapan PIP sebagai BLU Penuh ditetapkan dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 91/KMK.05/2009.

Kedudukan PIP sebagai BLU dan oleh karenanya dapat mengelola keuangannya dengan PKBLU diatur dalam Pasal 1 ayat (2) PMK 52/2007 yang menyebutkan bahwa:

Pusat Investasi Pemerintah merupakan instansi pemerintah pada Departemen Keuangan yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan Pasal tersebut maka dapat disimpulkan bahwa Menteri Keuangan, selaku pihak yang memiliki kewenangan untuk menetapkan status satuan kerja instansi Pemerintah sebagai BLU, telah manasbihkan status BLU penuh kepada PIP. Artinya fleksibilitas diberikan dalam pengelolaan keuangan berupa keleluasaan untuk menerapkan praktek-praktek bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa (*vide* Pasal 1 PP 23/2005).

Dengan bentuknya sebagai BLU dan oleh karenanya dapat mengelola keuangannya dengan pola PK-BLU, PIP akan lebih leluasa dalam melakukan pengelolaan investasi Pemerintah. Hal ini penting karena dalam dunia bisnis keefisienan dan keefektifan waktu merupakan suatu hal yang sangat penting.

Terkait status PIP sebagai BLU serta penerima delegasi Menteri Keuangan untuk pelaksanaan investasi pemerintah, akan dibahas dalam implikasi status PIP sebagai penerima delegasi investasi dan BLU terhadap kegiatan investasi yang dilaksanakan.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, PIP mendapatkan pendelegasian kewenangan operasional investasi Pemerintah dari Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara berdasarkan Pasal 12 ayat (2) PP 1/08 *jo* Pasal 2 PMK 52/2007.

Kewenangan yang berada pada Menteri Keuangan selaku Bendahara Negara untuk melakukan penyelenggaraan operasional investasi Pemerintah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 11 ayat (4) PP 1/2008 kemudian dilimpahkan dan didelegasikan kepada unit kerja dibawahnya yaitu Badan Investasi Pemerintah melalui PMK 52/2007.

Secara umum yang dimaksud dengan pendelegasian adalah tindakan memercayakan tugas (yang pasti dan jelas), kewenangan, hak, tanggung jawab, kewajiban, dan pertanggungjawaban kepada bawahan secara individu dalam setiap posisi tugas. Pendelegasian dilakukan dengan cara membagi tugas, kewenangan, hak, tanggung jawab, kewajiban, serta pertanggungjawaban, yang ditetapkan dalam suatu penjabaran/deskripsi tugas formil dalam organisasi.³⁰

Pendelegasian suatu kewenangan memiliki implikasi hukum bahwa kewenangan yang dimiliki oleh seseorang dilimpahkan dan berpindah kepada seseorang yang mendapat pendelegasian tersebut.

Konsekuensi hukum bagi PIP selaku penerima delegasi kewenangan untuk melakukan penyelenggaraan operasional investasi Pemerintah dari Menteri Keuangan adalah PIP harus mempertanggung jawabkan segala tindakan yang diambil guna menjalankan kewenangan tersebut kepada si pemberi delegasi, yaitu Menteri Keuangan. Hal ini pun telah dengan secara tegas disebutkan dalam Pasal

³⁰ Yakob Tomatala, *Kepemimpinan yang Dinamis*, (Malang:Gandum Mas, 1997), hlm. 195 – 205

1 ayat (1) PMK 52/2007 yang pada intinya menyebutkan bahwa PIP berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan.

Dalam menjalankan kewenangannya tersebut, pemberian status BLU kepada PIP memang diperlukan untuk memberikan keefektifan dan keefisienan kepada PIP yang notabene masih berbentuk satuan kerja dan bukan badan hukum.

Namun demikian jika kita kaji secara mendalam lagi tentang konsep BLU dan konsep investasi, terlihat sebenarnya dalam satu hal konsep tersebut tidak sesuai, yaitu dalam hal “tidak mengutamakan pencarian keuntungan”.

Dalam konsep BLU, ketentuan dalam PP 23/05 sangat jelas mengatur bahwa BLU dalam menyelenggarakan kegiatannya tidak boleh mengutamakan pencarian keuntungan (*vide* Pasal 1 butir 1 jo Pasal 3 ayat (5) PP 23/05). Sedangkan pelaksanaan investasi oleh PIP ditujukan untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya (*vide* Pasal 1, PP 1/2008). Lebih jauh, penjelasan pasal 6 PP 1/2008 menjabarkan bahwa yang dimaksud dengan “manfaat ekonomi” adalah keuntungan berupa deviden, bunga, capital gain dan pertumbuhan nilai perusahaan yang mendapatkan Investasi Pemerintah sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu. Sedangkan yang dimaksud “manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya” adalah:

- 1) keuntungan berupa deviden, bunga, dan pertumbuhan nilai perusahaan yang mendapatkan investasi pemerintah;
- 2) peningkatan berupa jasa dan keuntungan bagi hasil investasi;
- 3) peningkatan pemasukan pajak bagi Negara;
- 4) peningkatan penciptaan tenaga kerja.

Hal ini menunjukkan adanya perbedaan orientasi kegiatan antara BLU berdasarkan PP 23/2005 dengan ketentuan PIP sebagai pengembalian kewenangan investasi pemerintah berdasarkan PP 1/2008. Namun, bila berpatokan pada adagium hukum *lex specialis derogate legi generali* maka meskipun sebagai BLU kegiatan PIP tidak berorientasi pada keuntungan ekonomis, namun secara khusus (*lex specialis*), PP 1/2008 tentang investasi pemerintah membuka kemungkinan pelaksanaan investasi yang bermotif ekonomi selain untuk memperoleh manfaat sosial, maupun manfaat lain.

Konsep BLU yang secara tegas tidak berorientasi pada pencarian keuntungan sebenarnya lebih tepat diterapkan dalam satuan kerja atau instansi pemerintahan yang sifat usahanya merupakan pelayanan langsung kepada masyarakat, misalnya rumah sakit, pelayanan transportasi dan lain-lain.

Jika konsep BLU murni tersebut diterapkan dalam PIP yang memang sifat usahanya adalah investasi, dikhawatirkan hal tersebut akan menimbulkan kerancuan oleh karena fitrah dari kegiatan investasi adalah memaksimalkan keuntungan.

2.2.1 Pusat Investasi Pemerintah Dalam Konteks Keuangan Negara

Amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945, khususnya ketentuan undang-undang dasar yang mengatur bidang keuangan Negara, telah membawa dampak hukum yang sangat serius bagi pemerintah maupun badan usaha baik milik Negara, daerah maupun milik swasta. Kadaan ini lebih dipersulit lagi dengan hadirnya tiga paket undang-undang yang mengatur keuangan Negara yakni, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Rumusan definisi dan penjelasan keuangan Negara yang bergulir sejak 1945 berdasarkan Pasal 23 ayat (4) dan ayat (5) UUD 1945 (naskah asli) sampai dengan amandemen ketiga UUD 1945, khususnya setelah penjabarannya dituangkan dalam Bab VIII, Pasal 23, Pasal 23 C, Bab VIII A Pasal 23 E, tetap tidak jelas dan masih menyisakan masalah yang cukup serius, baik dari segi hukum maupun dari segi akuntansi. Apalagi dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004, definisi keuangan Negara bukan bertambah jelas. Akan tetapi, justru menjadi lebih tidak jelas lagi batasnya. Hal demikian disebabkan merumuskan norma hukum yang hanya menggunakan pendekatan ilmu akuntansi akan membawa rumusan yang keliru. Hal demikian disebabkan secara diametral ada perbedaan antara disiplin ilmu hukum dan

ilmu akuntansi. Oleh karena itu, merumuskan norma hukum pendekatannya hendaknya selalu menggunakan pendekatan yuridis, meskipun disiplin ilmu lain dapat dijadikan sebagai landasan pemikiran yang logis berdasarkan logika hukum.

Rumusan keuangan Negara menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara maupun undang-undang lainnya yang berkaitan dengannya, tidak dilakukan berdasarkan logika hukum. Teori mengenai lingkungan kuasa hukum (*gebiedsleer*) yang tidak terlepas dari subyek hukum (*persoonleer*) dalam hal ini negara dan daerah sebagai badan hukum publik maupun perseroan terbatas sebagai badan hukum privat yang meliputi hubungan hukum (*rechtbetrekkingen*) masing-masing mempunyai perbedaan. Dengan demikian, harus dibedakan secara tajam (*waterdicht*) antara arti keuangan Negara, keuangan daerah dan keuangan badan hukum yang modalnya merupakan kekayaan Negara yang dipisahkan maupun badan hukum lain yang mendapat fasilitas Negara.

Berbicara mengenai masalah keuangan tidak sama dengan masalah uang. Hal ini disebabkan masalah keuangan sangat erat kaitannya dengan masalah pengelolaan dan pertanggung jawabannya yang merupakan wujud hak dan kewajiban suatu subyek hukum. Tentu tidak terlepas dari hukum yang berlaku dan subyek hukum yang terlibat di dalamnya. Negara dan Daerah sebagai badan hukum publik sering disebut sebagai badan hukum *sui generis*, yang artinya Negara atau Daerah sebagai badan hukum publik secara bersamaan tidak hanya berperan dapat berstatus badan hukum publik, tetapi pada saat yang sama sekaligus dapat berperan sebagai badan hukum privat. Dengan demikian, keduanya tidak hanya dapat melaksanakan fungsi publiknya semata, tetapi dapat bertindak sebagai layaknya subyek hukum perdata biasa.

Dengan demikian, apabila Negara atau Daerah ingin mendirikan badan usaha, katakanlah sebuah perseroan terbatas yang tunduk pada Undang-Undang Perseroan, pada saat Negara atau Daerah melakukan pemisahan kekayaannya yang dituangkan dalam suatu peraturan pemerintah mengenai penyertaan modal pemerintah (PMP) atau pemerintah daerah dalam bentuk keputusan gubernur atau bupati/walikota, Negara/Daerah tetap dalam status badan hukum publik dan tindakan hukumnya (*rechtshandeling*) masih dalam lingkungan kuasa hukum

publik. Oleh sebab itu, tindakan memisahkan kekayaan Negara atau Daerah tersebut merupakan tindakan hukum publik (*publieke rechtshandeling*), dimana pemisahan kekayaan Negara atau Daerah dilakukan melalui pernyataan keinginannya (*wilsverklaring*) dalam bentuk peraturan pemerintah atau keputusan kepala daerah. Dalam suatu tindakan hukum pernyataan keinginan dapat dikatakan bersifat mutlak. Hal ini disebabkan tanpa pernyataan kehendak tidak mungkin akan terjadi perbuatan hukum yang diikuti dengan akibat hukum (*rechtgevolg*) dan fakta hukum (*rechtsfeit*).

Selanjutnya pada saat Negara atau Daerah menempatkan kekayaan yang sudah dipisahkan menjadi saham yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pendirian suatu badan usaha berbentuk perseroan terbatas tindakan hukum yang dilakukan oleh Negara atau Daerah ini seketika juga sudah berada dalam lingkungan kuasa hukum perdata atau privat. Pada saat itu, Negara atau daerah sebagai subyek hukum tidak lagi dalam kedudukan sebagai badan hukum publik, tetapi dalam kedudukan hukumnya sebagai subyek hukum perdata biasa. Hal ini sebagaimana kedudukan hukum pemegang saham lainnya yang bertatus murni subyek hukum perdata. Perkataan sebagai subyek hukum perdata murni dimaksudkan agar terdapat perbedaan yang jelas dengan Negara sebagai badan hukum "*sui generis*".

2.2.2 Kerugian Pusat Investasi Pemerintah Menurut Undang-Undang Keuangan Negara

Apabila dicermati, dalam pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW), maka ketentuan tersebut tidak dapat dijadikan landasan bagi penyelesaian berbagai kasus kerugian negara yang ditimbulkan oleh pemerintah kepada pihak-pihak tertentu, khususnya oleh pegawai negeri sebagai aparat pemerintah. Prinsip yang terkandung dalam pasal tersebut adalah bahwa setiap perbuatan yang mengakibatkan kerugian kepada orang lain menimbulkan kewajiban bagi orang yang melakukan perbuatan tersebut untuk mengganti kerugian yang diderita oleh pihak lain.

Sementara itu, bila ketentuan tentang hukum perdata menekankan bahwa perbuatan dimaksud harus merupakan perbuatan melanggar hukum, ketentuan pengeluaran negara memiliki dimensi yang lebih luas, yaitu dengan memasukkan unsure lalai disamping perbuatan melanggar hukum itu sendiri. Artinya, seorang aparatur negara dapat dijatuhi hukuman untuk mengganti kerugian negara hanya karena kelalaiannya yang kemudian dapat mengakibatkan terjadinya kerugian negara.

Diskusi keuangan negara dimulai dari negara sebagai subyek. Dalam ilmu keuangan klasik, dimana negara merupakan penyedia layanan dasar kepada masyarakat dalam bentuk pertahanan, kesehatan, keadilan, pendidikan, dan pekerjaan umum lainnya, negara dipersepsikan sebagai pemegang kekuasaan (*otoritas-authority*) yang mendapat mandate dari rakyat dan harus membela kepentingan masyarakat (*public interest*).

Pada era 1900-an, dimana negara memulai perannya yang cukup signifikan di bidang perekonomian, negara tidak lagi hanya dipandang sebagai otoritas. Seringkali, tindakan ataupun langkah-langkah pemerintah di bidang ekonomi melalui system pengeluarannya, tidak dapat dibedakan lagi dengan individu pada umumnya. Sejak saat itu, keuangan negara (terutama melalui segi pengeluarannya) mulai dilihat dari pendekatan sosio ekonomis. Melalui serangkaian tindakan pengeluarannya, mulailah dibedakan peran negara sebagai otoritas dan peran negara sebagai individu pada umumnya. Secara ringkas, kemudian dapat dilihat bahwa peran pemerintah sebagai otoritas selalu berorientasi kepada pemenuhan layanan publik yang dibiayai melalui sektor perpajakan atau penerimaan lainnya. Oleh karena dibiayai melalui sektor perpajakan, layanan tersebut diberikan secara cuma-cuma kepada masyarakat dalam bentuk barang kebutuhan umum (*public goods*). Sebaliknya peran negara sebagai homo-economics selalu berorientasi kepada pemupukan keuntungan (*profit oriented*).

Pelaksanaan kedua peran negara di atas dapat dengan mudah dibedakan, secara teori sebagai otoritas, kewenangan pemerintah dilakukan secara unilateral, karena didasarkan pada kepentingan publik. Sementara, sebagai individu, setiap tindakan terkait dengan pihak lain selalu dilakukan melalui perundingan yang

bersifat bilateral. Perbedaan peran tersebut kemudian berakibat pada penataan pola pengelolaan keuangan negara itu sendiri. Dengan mendasarkan pada kewajiban dan motif tindakan pemerintah, keuangan negara kemudian dibedakan antara keuangan yang ditujukan untuk kegiatan-kegiatan pemerintah dalam perannya sebagai otoritas dan pemerintah dalam perannya sebagai individu. Sejak saat itu, dikenal istilah kekayaan negara yang tidak dipisahkan, yaitu kekayaan negara yang digunakan untuk mendukung kegiatan pemerintah sebagai otoritas, misalnya dana investasi yang dikelola oleh Badan Layanan Umum Pusat Investasi Pemerintah (PIP), dan kekayaan negara yang dipisahkan, yaitu kekayaan negara yang digunakan dalam rangka pelaksanaan pelaksanaan peran selaku individu umumnya, misalnya penyertaan modal pemerintah pada BUMN.

Sesuai dengan tujuannya, kekayaan negara yang yang tidak dipisahkan harus dikelola sedemikian rupa, antara lain melalui melalui suatu pembahasan untuk memperoleh persetujuan rakyat yang dipresentasikan oleh lembaga legislatif. Oleh karena itulah, kekayaan negara yang tidak dipisahkan harus dikelola dalam suatu sistem APBN. Artinya pengelolaan dimaksud harus dimulai dengan perencanaan oleh pemerintah, dibahas, dan kemudian disetujui oleh lembaga legislatif, untuk selanjutnya dituangkan dalam undang-undang.

Pengelolaan keuangan negara dalam era yang baru dimulai dengan adanya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Beberapa hal terkait dengan keuangan negara adalah mengenai unsur-unsur keuangan negara, subyek keuangan negara, obyek keuangan negara, peran pemerintah, tata kelola keuangan negara dan kerugian negara.

Pengertian keuangan negara berdasarkan Undang Undang 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.

Dari pengertian keuangan negara dimaksud, unsur-unsur keuangan negara terdiri dari hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, yang dapat dijadikan milik negara, berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban negara.

Subyek keuangan negara terdiri dari Pemerintahan dan Lembaga Pengelola Kekayaan Negara Yang Dipisahkan. Pemerintahan meliputi Pemerintahan Pusat termasuk Badan Layanan Umum (BLU), Pemerintahan Provinsi termasuk BLU, Pemerintahan Kabupaten/Kota termasuk BLU. Sedangkan Lembaga Pengelola Kekayaan Negara Yang Dipisahkan terdiri dari BUMN/D Keuangan, BUMN/D Non Keuangan, Lembaga Moneter termasuk bank sentral, Lembaga Non Moneter.

Peranan pemerintah dapat dikategorikan dalam dua hal, yaitu sebagai pemegang otoritas dan pemerintah sebagai individu. Berkenaan dengan pemerintah sebagai pemegang otoritas, pemerintah adalah penyedia layanan kepada masyarakat (keamanan dan ketertiban, kesehatan, pendidikan, keadilan dan pekerjaan umum) dengan motif kegiatan terselenggaranya layanan kepada masyarakat. Sedangkan sebagai pemerintah sebagai individu, motif kegiatannya adalah pemerintah mencari keuntungan.

Keuangan negara sebagai obyek, meliputi : hak negara untuk memungut pajak, kewajiban negara, penerimaan negara/daerah, pengeluaran negara/dacrah, kekayaan negara/daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain, kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh Pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum.

Tata kelola keuangan negara dimaksudkan untuk kekuasaan pengelolaan keuangan negara merupakan sebagian dari kekuasaan pemerintah, kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara digunakan untuk mencapai tujuan negara dan dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara maka setiap tahun disusun APBN.

Berkenaan dengan kerugian negara, dijelaskan bahwa pengertian kerugian negara adalah berkurangnya asset negara yang disebabkan oleh suatu tindakan melanggar hukum/kelalaian seseorang dan/disebabkan suatu keadaan *force majeure*. Adapun penetapan kerugian negara dilakukan oleh majelis administratif, quasi yudisial dan yudisial. Penyelesaian kerugian negara cukup dipulihkan, kecuali dapat dibuktikan terdapat perbuatan melawan hukum.

Salah satu tugas dan kewajiban Negara atau Pemerintah berdasarkan Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 adalah menyediakan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan untuk

tiap-tiap warga negaranya. Dalam rangka memenuhi tugas dan kewajibannya tersebut, salah satu hal, dari sekian banyak hal, yang dapat dilakukan oleh Pemerintah adalah melakukan Investasi ke dalam perekonomian nasional maupun internasional yang sekiranya dapat meningkatkan perekonomian nasional Indonesia.

Kegiatan investasi oleh pemerintah diatur dalam Pasal 41 ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (“UU 1/2004”), yang menyebutkan bahwa:

Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi sosial dan/atau manfaat lainnya.

Dalam kaitannya dengan investasi Pemerintah, Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara mendapatkan wewenang untuk mengelola investasi pemerintah tersebut berdasarkan Pasal 7 ayat (2) butir h UU 1/2004 yang menyebutkan bahwa:

Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara berwenang:

h. menempatkan uang Negara dan mengelola dan menatausahakan investasi.

Pemberian kewenangan pengelolaan di atas pada Menteri Keuangan sejalan dengan fungsi Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara. Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara adalah pengelola keuangan dalam arti seutuhnya, yaitu berfungsi sekaligus sebagai kasir, pengawas keuangan, dan manajer keuangan.³¹

Dalam rangka menjalankan tugas investasi ini, pada tahun 2006, Menteri Keuangan melalui Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1005/KMK.05/2006 tanggal 20 Desember 2006 telah menetapkan Badan Investasi Pemerintah pada Departemen Keuangan sebagai instansi pemerintah yang menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum bertahap.

Selanjutnya, pada tanggal 10 Januari 2007, kewenangan Menteri Keuangan untuk membentuk Badan Investasi Pemerintah guna melaksanakan kegiatan operasional investasi, dikukuhkan melalui Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2007. Dalam PP Nomor 8/2007 tersebut, diatur bahwa untuk melaksanakan kewenangan operasional investasi, Menteri Keuangan membentuk

³¹ Republik Indonesia, UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Bab Penjelasan.

Badan Investasi Pemerintah, yang merupakan satuan kerja yang mempunyai tugas dan tanggung jawab di bidang pelaksanaan pengelolaan investasi pemerintah pusat berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan. PP Nomor 8/2007 ini kemudian dicabut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 1 tahun 2008 (PP 1/2008). Dalam pasal 12 ayat 2 PP 1/2008, kewenangan Menteri Keuangan dalam membentuk Badan Investasi Pemerintah diformulasi ulang, dimana secara tegas dinyatakan bahwa Badan Investasi Pemerintah yang dibentuk dapat berupa satuan kerja atau badan hukum.

Keberadaan Badan Investasi pemerintah diatur lebih lanjut pada tanggal 16 Mei 2007 melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 52/PMK.01/2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Pusat Investasi Pemerintah ("PMK 52/2007"). Sesuai Pasal 1 ayat 1 PMK 52/2007, diatur bahwa Pusat Investasi Pemerintah ("PIP") merupakan pengembalian delegasi penyelenggaraan operasional investasi Pemerintah dari Menteri Keuangan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan yang pembinaan teknis dilakukan oleh Direktur Jenderal Perbendaharaan dan pembinaan administratif dilakukan oleh Sekretaris Jenderal. Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) jo. Pasal 32 PMK 52/2007, PIP ditetapkan sebagai instansi yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan melaksanakan fungsi Badan Investasi Pemerintah sebagaimana diatur dalam KMK Nomor 1005/KMK.05/2006.

Berdasarkan PP 1/2008 jo PMK 52/2007, keberadaan lembaga PIP sebagai satuan kerja yang mendapatkan pendelegasian dari Menteri Keuangan dalam hal penyelenggaraan operasional investasi Pemerintah telah sah secara hukum.

Dalam ilmu hukum, yang dimaksud dengan tindakan / perbuatan hukum adalah suatu tindakan / perbuatan yang sengaja dilakukan untuk menimbulkan hak dan kewajiban.

Dalam teori Kelsen, dikenal konsep *legal person* yang merupakan subjek kewajiban dan hak hukum. *Legal person* ini dapat berupa pribadi alamiah (*physical (natural)*) dan pribadi yuridis (*juristic person*). *Physical person* adalah

orang perorangan, sedangkan *juristic person* adalah bukan manusia.³² *Juristic person* ini yang kemudian dikenal dengan sebutan *legal entity*. Dalam *black laws dictionary* diberikan definisi badan hukum atau *legal entity* sebagai berikut:

An entity, other than natural person, who has sufficient existence in legal contemplation that it can function legally, be sued or sue and make decisions through agents as in the case of corporation.

Dengan demikian, badan hukum merupakan subjek hukum bentukan manusia, yang dapat menyanggah hak dan kewajiban sendiri terpisah dari orang yang mendirikaninya. Namun demikian, hak dan kewajiban yang dapat disandang oleh badan hukum hanya dibatasi dalam lapangan hukum benda dan hukum perikatan serta hukum lain yang merupakan pengembangan dari hukum-hukum tersebut yang dikenal dengan nama hukum harta kekayaan.³³ Setiap badan hukum tersebut memiliki karakter, yaitu (1) memiliki kekayaan/keuangan terpisah, (2) memiliki tujuan tertentu, dan (3) memiliki kepentingan tertentu. (4) adanya organisasi yang teratur.

Dalam ilmu hukum, badan hukum dapat dibedakan menjadi badan hukum publik dan badan hukum privat. Pengertian masing-masing badan hukum tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Badan hukum publik (*personne morale*) adalah badan hukum yang mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik, baik yang mengikat umum (misalnya UU Perpajakan) dan yang tidak mengikat umum (misalnya UU APBN);
- 2) Badan hukum privat (*personne juridique*) adalah badan hukum yang tidak mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang mengikat umum.³⁴

³² Munculnya badan hukum sebagai subjek hukum dikarenakan adanya kepentingan komunal manusia untuk memperjuangkan tujuan tertentu melalui suatu perkumpulan atau organisasi yang oleh hukum diberikan status subjek hukum yang mempunyai hak dan kewajiban seperti orang pribadi, yang disebut sebagai Badan Hukum; Drs. C.S.T. Kansil, S.H.; *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika 1999), hlm. 46.

³³ Gunawan Widjaja; *Seri Pemahaman Perseroan Terbatas, Risiko Hukum Pemilik, Direksi dan Komisaris PT*, (Jakarta: Pranita Offset, 2008), hlm. 14.

³⁴ Dalam bukunya mengenai Badan Hukum, Ali Rido menjelaskan bahwa ketentuan KUHPerdota Belanda mengatur mengenai badan hukum publik maupun privat. Jika badan hukum diadakan oleh kekuasaan umum mempunyai wewenang publik, maka badan hukum tersebut merupakan badan hukum publik. Jadi tidak semua badan hukum yang diadakan kekuasaan umum

Dengan perbedaan tersebut, negara dan daerah merupakan badan hukum publik karena Negara memenuhi karakteristik badan hukum yang memiliki wewenang mengeluarkan kebijakan publik. Sementara itu, Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah merupakan badan hukum privat karena tidak memiliki kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan publik.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dikatakan bahwa status PIP bukan merupakan badan hukum yang berdiri sendiri yang terpisah dari Departemen Keuangan dikarenakan tidak memenuhi persyaratan sebagai badan hukum yaitu:

- a. PIP tidak memiliki kekayaan yang terpisah. Status BLU yang dimiliki hanya memberikan keleluasaan dalam pengelolaan keuangan dan bukan pemisahan. Hal ini jelas terlihat dari ketentuan PP 23/2005 yang menyebutkan bahwa rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja BLU disusun dan disajikan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja kementerian negara.³⁵ Sejalan dengan ketentuan tersebut, laporan keuangan dan kinerja badan investasi pemerintah berbentuk satuan kerja merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari laporan keuangan dan kinerja kementerian keuangan.³⁶
- b. Susunan organisasi PIP masih menyatu dengan organisasi Departemen yang membawahinya. PIP berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan.³⁷ Sedangkan sebagai BLU, PIP berperan sebagai agen dari menteri/pimpinan lembaga induknya. Kedua belah pihak menandatangani kontrak kinerja (*a contractual performance agreement*), di mana menteri/pimpinan lembaga induk bertanggung jawab atas kebijakan layanan yang hendak dihasilkan, dan BLU bertanggung jawab untuk menyajikan layanan yang diminta.³⁸

Dengan demikian, status PIP sebagai penerima delegasi dan sebagai BLU tidak terpisah dari status Pemerintah yang merupakan badan hukum publik. Oleh

merupakan badan hukum publik, namun dapat pula merupakan badan hukum privat. Kriteriumnya adalah wewenang badan hukum tersebut.

R. Ali Rido, S.H, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, (Bandung:PT Alumni, 2001), hlm. 34-35.

³⁵ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005*, Pasal 3 ayat 6.

³⁶ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008*, Pasal 21 ayat 2 huruf a.

³⁷ Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 52 Tahun 2007*, Pasal 1.

³⁸ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005*, Bab Penjelasan.

sebab itu, dalam melakukan tindakan/perbuatan hukum PIP tidak dapat bertindak untuk dan atas namanya sendiri, melainkan harus bertindak untuk dan atas nama Negara/Pemerintah Indonesia yang merupakan Badan Hukum Publik.

Dari uraian diatas, dapat dipahami bahwa dari sudut pandang hukum keuangan negara, suatu kerugian dapat dinyatakan sebagai kerugian negara apabila ditinjau dari sudut subyek, obyek, dan tata kelola sesuai dengan kaidah yang dianut oleh hukum itu sendiri.

Dari sudut subyek, bahwa yang dimaksud dengan negara adalah pemegang peran selaku otoritas yang sesuai dengan hukum dasar, memiliki kewajiban untuk menyediakan layanan kepada masyarakat secara cuma-cuma, di satu pihak, dan memiliki hak untuk memungut pajak maupun pungutan lainnya dari masyarakat, di lain pihak.

Sedangkan dari sudut obyek, terbatas dengan berbagai instrumen (dalam hal ini asset) terkait dengan pelaksanaan tugas-tugas pokoknya sebagai otoritas.

Sementara itu, dari sudut tata kelola, dikaitkan dengan peran selaku otoritas yang berwenang menetapkan kebijakan negara, yang dalam hal ini adalah kebijakan fiskal dan kebijakan moneter.

2.3 Implikasi Atas Badan Investasi Pemerintah Yang Berbentuk Badan Hukum

Dalam konteks Badan Investasi Pemerintah sebagai suatu badan hukum maka berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah maka dalam pelaksanaannya tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sampai saat ini Badan Investasi Pemerintah sebagai operator investasi pemerintah berbentuk badan hukum belum ada, namun demikian dalam sub bab ini akan dijelaskan berkenaan dengan konsekuensi Badan Investasi Pemerintah sebagai badan hukum terkait dengan sebagai kekayaan negara yang dipisahkan dan rencana perubahan PIP dari Satuan Kerja BLU menjadi Badan Hukum.

2.3.1 Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Pada Badan Hukum

Sebagai gambaran dari adanya kekayaan negara yang dipisahkan maka kita dapat melihat dalam pengaturan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN maupun dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Pokok-pokok pikiran tentang kedudukan hukum dan peran PERSERO diwujudkan dalam bentuk aturan hukum (*recht regels*) dalam ketentuan-ketentuan pasal UU BUMN. Pasal 1 angka (1) UU BUMN menyatakan 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. Pada angka (2)nya ditegaskan bahwa PERSERO merupakan BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh negara, yang tujuan utamanya adalah mengejar keuntungan. Dari ketentuan pasal tersebut, PERSERO adalah entitas yang berupa badan hukum privat (korporasi), berbentuk Perseroan Terbatas, yang tujuan utamanya mengejar (memupuk) keuntungan. Tujuan mengejar keuntungan ini ditegaskan lagi pada Pasal 12 UU BUMN, bahwa maksud dan tujuan pendirian PERSERO adalah menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat, serta mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.

Entitas PERSERO sebagai badan hukum privat (korporasi) yang berbentuk Perseroan Terbatas dipertegas oleh Pasal 10 ayat (1) dan (2) serta Pasal 11 UU BUMN. Pasal 10 ayat (1) dan (2) mengatur bahwa pendirian PERSERO diusulkan oleh Menteri (dalam hal Menteri Negara BUMN) kepada Presiden disertai dengan dasar pertimbangan setelah dikaji bersama dengan Menteri Teknis dan Menteri Keuangan. Pelaksanaan pendirian PERSERO dilakukan oleh Menteri (Menteri Negara BUMN) dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedang Pasal 11 UU BUMN menentukan, terhadap PERSERO berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas. Pada saat ini, UU Nomor 1 Tahun 1995 sudah tidak berlaku lagi dan digantikan

oleh UU Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, selanjutnya disebut UU PT. Dalam praktek, pendirian PERSERO dilakukan dengan tatacara yang sama dengan pendirian Perseroan Terbatas pada umumnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 7-14 UU PT.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka (1) dan angka (2) UU BUMN, modal PERSERO terbagi atas saham yang seluruh atau paling sedikit 51% dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Menurut Pasal 1 angka (10) UU BUMN, kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada PERSERO dan/atau PERUM serta perseroan terbatas lainnya. Ketentuan ini ditegaskan lagi oleh Pasal 4 ayat (1) UU BUMN yang menentukan, modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Apa yang dimaksud dengan istilah 'dipisahkan'. Menurut penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN, 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 didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Jadi, istilah 'dipisahkan' harus dipahami dalam 2 (dua) pengertian, yaitu: (1) Kekayaan negara tersebut bukan lagi sebagai kekayaan negara, tetapi sebagai penyertaan modal dalam PERSERO, karena telah berubah menjadi harta kekayaan PERSERO dan (2) Jika terjadi kerugian sebagai akibat resiko bisnis (*bussiness risk*), harus dipahami dan diperlakukan dalam konteks 'bussiness judgement' berdasarkan '*bussiness judgement rules*'.

Sebagai entitas Perseroan Terbatas, keberadaan harta kekayaan PERSERO harus didasarkan pada aturan hukum tentang harta kekayaan Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam UU PT. Menurut ketentuan Pasal 1 angka (1) UU PT, Perseroan Terbatas merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, dan melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham. Sedang menurut Pasal 31 ayat (1) UU PT, modal dasar Perseroan Terbatas terdiri atas seluruh nilai nominal saham. Sedang harta

kekayaan Perseroan Terbatas meliputi modal dasar yang berupa nilai nominal saham dan aset-aset lainnya.

Jadi, semua kekayaan termasuk kekayaan negara yang dipisahkan dan disertakan sebagai modal PERSERO adalah bagian dari persekutuan modal, berupa nilai nominal saham, yang merupakan modal dasar PERSERO. Modal dasar ini beserta aset yang lain merupakan harta kekayaan PERSERO. Singkatnya, kekayaan negara yang dipisahkan dan disertakan sebagai modal PERSERO berubah menjadi harta kekayaan PERSERO, yang pengelolaannya didasarkan pada *'good corporate governance'*.

Aturan hukum dalam UU BUMN dan UU PT sudah sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang berlaku secara universal yaitu *'separate legal entity'*. Secara universal berlaku ajaran tentang *'separate legal entity'* (badan hukum/korporasi), bahwa suatu harta kekayaan yang telah dipisahkan dan dimasukkan sebagai modal ke dalam korporasi/badan hukum, harta kekayaan itu menjadi harta korporasi, dan tidak dapat diperlakukan sebagai harta kekayaan pemilik awal.

Keberadaan Pasal 2 huruf (g) Undang Undang Nomor 17 Tahun 2005 tentang Keuangan Negara, yang menyatakan: *'keuangan negara meliputi kekayaan negara/kekayaan daerah, ... termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah'*, telah menimbulkan pertentangan/konflik (antinomie) aturan hukum, sehingga dalam praktek menimbulkan penafsiran ganda tentang kedudukan hukum PERSERO dalam kaitannya dengan keberadaan kekayaan negara yang telah dipisahkan dan disertakan sebagai modal PERSERO.

Keuangan negara dalam BUMN/BUMD adalah sebatas saham di perusahaan itu. UU Korupsi hanya bisa diterapkan dalam penjualan saham secara melawan hukum. Namun negara tetap bias melakukan upaya hukum perdata maupun pidana berdasarkan undang-undang selainnya.

Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi perlu kejelasan definisi secara yuridis dalam menentukan pengertian keuangan negara. Pengertian keuangan negara masih tersebar dalam beberapa undang-undang. Diantaranya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 49 Prp. Tahun 1960, serta munculnya pasal

piutang perusahaan negara dalam Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah.

Pasal 1 angka 1 UU No.17/2003 mendefinisikan keuangan negara sebagai 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. Namun menurutnya, definisi keuangan negara tersebut belum jelas.

Perluasan definisi keuangan negara akan berpegang pada ketentuan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Apabila terjadi kerugian pada BUMN dan Persero, penegak hukum dan aparat negara menggunakan ketentuan pasal 2 huruf g Undang-Undang Keuangan Negara dan penjelasan umum Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Esensinya, penyertaan negara yang dipisahkan merupakan kekayaan negara yang menurut sifatnya berada dalam ranah hukum publik. Karenanya, apabila terjadi kerugian negara maka ketentuan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dapat diberlakukan pada pengurus BUMN.

Sementara penyempitan definisi keuangan negara terutama bagi BUMN, menggunakan ketentuan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan penyertaan negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Ketika kekayaan negara telah dipisahkan maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk ke dalam ranah hukum publik namun masuk ranah hukum privat.

Cakupan keuangan negara menurut beliau sesuai Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara 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.

Pemahaman kedudukan keuangan negara berdasarkan ketentuan itu menurut penulis terbatas pada kekayaan yang dipisahkan, yaitu sebesar modal yang disetor atau perubahannya. Artinya apabila pemerintah memegang saham 50% maka penyertaannya adalah sebesar 50% dan tidak dapat ditafsirkan bahwa aset BUMN identik dengan aset Negara.

Pemahaman yang keliru terjadi saat keuangan negara ditafsirkan sebagai seluruh aset BUMN/BUMD merupakan aset pemerintah. Jika demikian berarti seluruh piutang maupun utang BUMN/BUMD juga piutang pemerintah dan mestinya seluruh utang utang BUMN/D adalah utang pemerintah. Padahal, ketika suatu bagian kekayaan negara masuk pada BUMN/BUMD maka bagian kekayaan pemerintah yang disertakan di dalamnya tunduk pada ketentuan rezim korporasi.

Dengan demikian, aturan tentang pertanggungjawaban kerugian negara dalam konteks BUMN/BUMD mengacu pada UU Perseroan Terbatas dan UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN.

Dari uraian di atas, Pokok-pokok pikiran tentang Kedudukan Hukum BUMN Terkait dengan Keuangan Negara sebagai berikut:

- a. UU BUMN hanya mengatur tentang sistem pengelolaan dan pengawasan serta privatisasi BUMN, sedang pengaturan tentang PERSERO mengacu kepada UU PT.
- b. UU Keuangan Negara menganut sistem keuangan negara dalam arti luas, dimana pengertian dan ruang lingkup kekayaan negara meliputi 'kekayaan negara yang tidak dipisahkan' dan 'kekayaan negara yang dipisahkan' pada perusahaan negara/BUMN. Perlu dipahami, kekayaan negara pada BUMN hanya terbatas pada modal/saham yang disetor, tidak termasuk keseluruhan aset/kewajiban BUMN.
- c. Kekayaan negara yang telah dipisahkan, pengelolaannya diatur oleh norma hukum korporasi (UU PT, UU BUMN dan UU Pasar Modal). Sedang kekayaan negara yang tidak dipisahkan (APBN), pengelolaannya diatur oleh norma hukum keuangan negara, yaitu UU KN, UU PN (Perbendaharaan Negara) dan UU PPTJKN (Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara).
- d. Sebagai konsekuensi dari diperluasnya lingkup keuangan negara, kedua norma hukum di atas berlaku terhadap BUMN. Tetapi, dalam memberlakukan kedua norma hukum tersebut, harus terlebih dahulu dilakukan pemisahan atau pemilahan secara tegas mengenai 'tindakan-tindakan hukum yang berlaku norma hukum Keuangan Negara', dan 'tindakan-tindakan hukum yang berlaku norma hukum korporasi'. Norma hukum keuangan negara diberlakukan

- terhadap tindakan-tindakan yang terkait dengan permodalan/kepemilikan, misalnya pendirian BUMN, diperlukan Peraturan Pemerintah (yang mengatur pemisahan modal, bidang usaha BUMN, dan jumlah modal). Peraturan Pemerintah juga diperlukan pada tindakan-tindakan untuk melakukan perubahan modal, penggabungan, pengambilalihan, peleburan dan pembubaran/likuidasi. Sedang norma hukum korporasi diberlakukan untuk tindakan-tindakan operasional dalam BUMN, sehingga pengelolaan BUMN dilakukan secara korporasi seperti layaknya badan usaha lain (swasta).
- e. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 11 UU BUMN, PERSERO sepenuhnya tunduk pada UU PT. Sesuai dengan mekanisme korporasi, menurut Pasal 91 UU BUMN, pengelolaan BUMN dilakukan oleh organ perusahaan yaitu Direksi, Komisaris dan RUPS (Rapat Umum Pemegang Saham). Apabila Pemeriksa dan Penyidik masuk ke BUMN, harus memperhatikan mekanisme korporasi, yaitu urusan operasional perusahaan sepenuhnya berada dalam kewenangan organ perusahaan, di mana mekanisme hubungan antar organ dan pengambilan keputusan (business judgement) berikut sanksinya sepenuhnya tunduk pada 'norma hukum korporasi'.
 - f. Konsekuensi penanganan korupsi yang kurang hati-hati, BUMN dibawa ke alam berpikir bahwa prosedur lebih penting dari pada profit, prosedur lebih penting dari pada percepatan pelayanan. Artinya, Direksi sebagai seorang profesional dibawa untuk berpikir seperti seorang birokrat yang mengutamakan prosedur dari pada hasil. Kegiatan usaha BUMN menjadi lamban, bahkan stagnan dan manajemen enggan mencari terobosan baru. Selain itu, mitra bisnis BUMN juga ikut-ikutan takut dan menjauhi BUMN.
 - g. Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi perlu kejelasan definisi secara yuridis dalam menentukan pengertian keuangan negara. Pengertian keuangan negara masih tersebar dalam beberapa undang-undang. Diantaranya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 49 Prp. Tahun 1960, serta munculnya pasal piutang perusahaan negara dalam Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah.

2.3.2 Rencana Perubahan PIP dari Satker BLU Menjadi Badan Hukum

Pada awal berdirinya PIP yaitu pada tahun 2007, pemilihan bentuk kelembagaan PIP sebagai BLU dengan pertimbangan pada saat itu bentuk BLU yang paling memungkinkan dan dapat diproses dengan cepat sebagai vehicle untuk memenuhi kebutuhan penyaluran dana kepada sektor infrastruktur dari APBN.

Sementara itu seiring dengan perjalanan PIP yang terus berkembang kegiatan investasinya, baik untuk investasi langsung berupa pemberian pinjaman maupun penyertaan modal serta investasi pembelian surat berharga, maka diperlukan bentuk kelembagaan baru PIP yang lebih fleksibel sebagaimana sebuah instrumen usaha privat pada umumnya. Stakeholder menginginkan dengan menggantungkan pada ketentuan Pasal 1653 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Pasal 41 ayat (3) Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara merubah bentuk PIP dari Satuan Kerja BLU menjadi Badan Hukum dan berkedudukan tetap dibawah Kementerian Keuangan dengan sifat yang fleksibel untuk menunjang kegiatan usaha di bidang investasi serta kekayaannya dipisahkan dari kekayaan Negara (Keuangan Negara).

Didasari dari harapan PIP agar dapat lebih fleksibel dalam kegiatan investasinya tersebut, maka akan timbul beberapa permasalahan, antara lain : bagaimana perubahan statunya dalam kapasitasnya sebagai suatu Subyek Hukum, penanganan kerugian negara yang mungkin terjadi, dimana struktural PIP berada (di bawah Kementerian Keuangan atau Kementerian BUMN) dan pertanggungjawaban PIP.

Subyek hukum PIP sebagai BLU adalah Negara dengan sifat subyek hukum privat. PIP ditetapkan sebagai satuan kerja dengan status Badan Layanan Umum (BLU) dengan demikian tunduk pada Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Badan Layanan Umum yang dalam Pasal 3 menyatakan bahwa BLU merupakan bagian perangkat pencapaian tujuan kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah dan karenanya status hukum BLU tidak terpisah dari kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah sebagai instansi induk sehingga dari pemahaman ini jelas bahwa subyek hukum PIP adalah

Negara. Apabila PIP berubah menjadi badan hukum tersendiri, bisa berbentuk Badan Hukum Investasi atau Perseroan Terbatas, maka status hukumnya akan terpisah dari Negara menjadi subyek hukum tersendiri.

Menurut Profesor Arifin Soeriaatmaja³⁹, dasar pengaturan mengenai Badan Hukum di Indonesia terdapat pada Pasal 1653 Kitab Undang-undang Hukum Perdata, dimana dikatakan bahwa badan hukum dapat didirikan oleh Penguasa, diakui oleh Penguasa dan dengan Konstruksi Keperdataan.

Syarat-syarat Badan Hukum menurut ketentuan peraturan perundang-undangan adalah adanya tujuan yang langgeng, adanya kekayaan yang terpisah, adanya organisasi yang teratur, adanya pengurus, dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan kesusilaan.

Selanjutnya Prof. Arifin berpendapat bahwa diperlukan adanya ketegasan atas status hukum PIP. Kejelasan hukum ini dilakukan dengan mempertimbangkan kegiatan usaha PIP yaitu di bidang investasi yang memerlukan aksesibilitas dan fleksibilitas yang tinggi. Pembentukan PIP sebagai badan hukum harus memenuhi syarat-syarat sebagai badan hukum yang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehubungan dengan uraian tersebut, PIP disarankan menjadi Badan Hukum Privat Khusus yang berlandaskan Pasal 1653 KUHPerdata sehingga tidak terikat pada sekat-sekat birokrasi yang rumit.

Mendasarkan Pasal 1653 KUHPerdata dimaksud, Prof. Arifin berpendapat bahwa perubahan PIP menjadi Badan Hukum Milik Negara tidak memerlukan pembentukan suatu undang-undang baru, karena KUHPerdata yang mengatur syarat-syarat Badan Hukum tidak mensyaratkan harus dibentuk suatu Undang-Undang. Oleh karena itu pembentukan PIP menjadi badan hokum milik negara dapat dilakukan dengan merevisi Peraturan Pemerintah nomor 1 tahun 2008 yang didasari oleh Pasal 41 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

³⁹ Disampaikan dalam Forum Diskusi PIP – Pakar Hukum “Rencana Perubahan PP 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah Dalam Rangka Pendirian Perusahaan Oleh PIP”, diselenggarakan oleh Pusat Investasi Pemerintah, Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan di Hotel Redtop Jakarta, Tanggal 18 Februari 2010.

Perubahan status PIP dari Satker BLU menjadi Badan Hukum juga akan berimplikasi pada penanganan kerugian negara. Apabila masih berbentuk BLU maka kekayaan negara PIP adalah kekayaan negara yang tidak dipisahkan artinya setiap kerugian investasi yang dilakukan oleh PIP merupakan kerugian negara, sedangkan apabila berbentuk badan hukum dengan kekayaan negara yang dipisahkan maka apabila terjadi kerugian akibat pelaksanaan investasi PIP maka kerugiannya sebatas kekayaan PIP saja. Menurut Prof. Erman Rajagukguk⁴⁰, berubahnya status PIP menjadi badan hukum tidak lepas dari permasalahan perlunya perubahan kejelasan atas definisi keuangan negara yang dirugikan dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Terkait dengan masalah keuangan Negara tersebut perlu diperjelas bahwa keuangan badan hukum adalah keuangan badan hukum itu sendiri dan bukan keuangan Negara, karena badan hukum itu sendiri adalah suatu Subjek Hukum atau Rechtspersoon yang tidak biasa dimiliki oleh siapapun (subjek hukum lainnya), Negara dalam hal ini hanya bertindak sebagai pemegang saham. Mengenai pembentukan PIP sebagai Badan Hukum dapat dilakukan dengan Peraturan Pemerintah sebagaimana *precedence* yang pernah dilakukan dengan Badan Hukum Pendidikan dibawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

Sementara itu, menurut Profesor Hikmahanto Juwana⁴¹, memberi ilustrasi pada BP Migas sebagai suatu contoh Badan Hukum Negara yang bukan berbentuk

⁴⁰ *Ibid*

⁴¹ *Ibid*.

Sehubungan dengan bentuk kelembagaan PIP yang diinginkan, dalam forum diskusi antara PIP – Pakar Hukum tanggal 18 Februari 2010 tersebut, Prof. Hikmahanto Juwana menjelaskan bahwa beberapa hal yang harus dijawab oleh para stakeholder PIP sebelum mengubah dari bentuk Satker BLU menjadi Badan Hukum antara lain :

- a. Apa yang diinginkan oleh PIP? Berubah menjadi badan hukum atau tidak berubah menjadi badan hukum? Sampai saat ini, dengan bentuk sebagai BLU, subyek hukum PIP adalah Negara dengan sifat subyek hukum Privat.
- b. Terkait dengan Investasi Pemerintah, apakah tetap mau dianggap sebagai kekayaan Negara atau terpisah dari kekayaan negara? Apabila tetap terdapat permasalahan pada fleksibilitas investasi dan sangat rentan terhadap isu kerugian Negara.
- c. Apakah PIP mau tetap dibawah menteri keuangan atau bisa dibawah meng BUMN? Apabila berkeinginan tetap di bawah Kementerian Keuangan maka PIP dapat mengambil opsi sebagai Badan Hukum Investasi (seperti Badan Hukum Pendidikan), namun jika PIP menginginkan berada di bawah Kementerian BUMN maka ia dapat berbentuk Perseroan Terbatas.
- d. Apakah tanggung jawab mau terbatas atau tidak terbatas? Hal ini terkait fleksibilitas, apabila tanggung jawab nya tidak terbatas maka setiap PIP mau investasi keluar pada penyertaan modal akan dibutuhkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Menteri Keuangan.

Dari jawaban-jawaban pertanyaan tersebut, akan menggiring ke arah mana bentuk badan hukum PIP yang akan dipilih oleh *Stakeholder* PIP.

BUMN. Menurut Hikmahanto, pembentukan BP Migas didasari oleh Peraturan Pemerintah, namun Peraturan Pemerintah tersebut harus menggantung pada Undang-undang tertentu yang mendasarinya. Apabila PIP akan dirubah sebagai Badan Hukum dengan cara pendirian serupa dengan pendirian BP Migas, maka Pasal 41 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dapat menjadi Undang-undang penggantung yang mendasari Peraturan Pemerintah pendirian PIP sebagai Badan Hukum tersebut.

Perubahan PIP menjadi Badan Hukum didorong atas rencana pendirian perusahaan oleh PIP. Kewenangan PIP untuk melaksanakan investasi langsung jangka panjang termasuk dalam hal pendirian perusahaan diatur dalam Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah (PP No. 1 Tahun 2008) yang menyatakan bahwa untuk menyelenggarakan kewenangan operasional pengelolaan investasi pemerintah, Menteri Keuangan membentuk Badan Investasi Pemerintah yang dapat berupa satuan kerja atau badan hukum. Sebagai satuan kerja yang dibentuk sebagai penyelenggara kewenangan operasional pengelolaan investasi pemerintah berdasarkan amanah PP No. 1 Tahun 2008, maka PIP dapat melakukan investasi langsung jangka panjang termasuk dalam bentuk pendirian perusahaan dengan bentuk perseroan terbatas.

PIP ditetapkan sebagai satuan kerja dengan status Badan Layanan Umum (BLU) dan dengan demikian tunduk pada Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Badan Layanan Umum sedangkan Pasal 3 dari PP No. 23 Tahun 2005 menyatakan bahwa BLU merupakan bagian perangkat pencapaian tujuan kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah dan karenanya status hukum BLU tidak terpisah dari kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah sebagai instansi induk. Meskipun demikian harus tetap dilihat bahwa pada prakteknya PIP dapat bertindak sebagai subyek hukum tersendiri, contohnya dalam hal PIP dapat bertindak dan menandatangani suatu perjanjian tersendiri, serta PIP dapat menerima sumber-sumber pendapatan lain selain APBN.

Apabila terdapat perdebatan mengenai status subyek hukum tersendiri dari PIP dan penerimaan APBN dalam pengelolaan keuangannya maka perlu diingat bahwa suatu subyek hukum tersendiri (di luar negara/pemerintah) dimungkinkan untuk menerima dana dari APBN (contohnya pada partai politik, yang

dimungkinkan untuk menerima "dana bantuan APBN"). Faktanya adalah PIP menerima dana dari APBN dalam bentuk yang serupa yakni "dana investasi", serupa dengan pemberian dari APBN kepada partai politik. Dengan demikian, penerimaan tersebut tidak dapat menjadi dasar untuk mengatakan bahwa PIP bukanlah sebagai subyek hukum tersendiri.

Sebaliknya, PIP seharusnya dipandang sebagai badan hukum semi-privat yang dimiliki oleh badan hukum publik (yakni negara). Hal ini sejalan dengan pengertian dan konsep mengenai badan hukum yang terus berkembang di Indonesia maupun di negara-negara lain. Apabila PIP tidak dianggap sebagai subyek hukum tersendiri maka negara akan terkena resiko turut menanggung kerugian dari kegiatan PIP, padahal kerugian adalah hal yang sangat mungkin terjadi dalam kegiatan investasi.

Untuk menjadi pemegang saham, secara praktek PIP secara mandiri dapat menjadi pemegang saham. Akan tetapi untuk mencegah terjadinya benturan interpretasi, maka perlu kiranya dicantumkan Menteri Keuangan sebagai pemegang saham dari perusahaan yang akan didirikan.

Terkait dengan kemungkinan PIP melakukan investasi dengan Badan Hukum Asing, dapat dijelaskan bahwa Investasi yang dilakukan oleh pihak asing memang membawa keunggulan baik berupa modal, teknologi, serta jaringan pemasaran dan manajemen. Namun demikian perlu diminimalisir risiko kerjasama investasi antara pemerintah dengan badan hukum asing secara yuridis.

Bila dicermati pengaturan investasi langsung, maka dapat disimpulkan bahwa investasi badan usaha asing tersebut dapat dilakukan melalui dua cara yaitu:

Dengan cara tidak langsung, yaitu dalam hal bidang investasi terbuka bagi badan hukum asing. Dalam hal ini, investor asing dapat berpartisipasi melalui pendirian perusahaan patungan bersama-sama dengan badan usaha nasional atau dikenal dengan perusahaan PMA. Perusahaan PMA ini kemudian akan menjadi pihak yang menerima fasilitas investasi langsung dari PIP dengan pola PPP.

Dengan cara langsung, yaitu dalam hal PIP secara langsung mengadakan perjanjian investasi dengan badan hukum asing melalui pola non-PPP.

Penafsiran sebagaimana tersebut di atas dimungkinkan oleh karena perumusan definisi badan usaha pada Pasal 1 PMK 181/2008 sangat luas, yang salah satunya meliputi badan usaha swasta berbentuk perseroan dan tidak dibatasi pada perseroan non-PMA.

Pengaturan investasi secara implisit membatasi investasi langsung yang dapat dilakukan oleh pemerintah dengan pihak asing adalah dalam bentuk penyertaan. Hal ini dikarenakan ketentuan Pasal 1 ayat 5 PMK 181/2008 membatasi perumusan pemberian pinjaman sebagai bentuk investasi pemerintah pada Badan Usaha, BLU, pemerintah provinsi/kabupaten /kota dan BLUD. Ketentuan PMK tersebut maupun peraturan investasi pemerintah lainnya, tidak secara tegas menjelaskan kemungkinan keikutsertaan badan investasi pemerintah dalam pendanaan suatu proyek secara sindikasi bersama-sama dengan pihak asing. Sehingga bentuk pemberian pinjaman melalui sindikasi tersebut masih mungkin dilakukan sepanjang pinjaman ditujukan kepada Badan Usaha, BLU, BLUD atau pemerintah daerah.

Dengan demikian, kerja sama yang terbuka bagi PIP dengan investor asing adalah melalui bentuk:

- a. penyertaan modal dengan pendirian perseroan atau *Special Purpose Vehicle*.
- b. pemberian pinjaman secara *joint financing* dengan pihak asing untuk Badan Usaha, BLU, BLUD atau Pemerintah daerah.

Melalui penyertaan modal, PIP membatasi risikonya pada besarnya penyertaan yang dilakukan serta membagi beban pendanaan suatu proyek dengan pihak asing yang memiliki keunggulan pada bidang teknologi dan jaringan. Bahkan trend yang berkembang dibidang investasi menunjukkan semakin maraknya praktek investasi yang dilakukan oleh SWF melalui pendirian perseroan secara berlapis atau melalui mekanisme holding. Sehingga yang akan melakukan penyertaan secara langsung pada perusahaan infrastruktur bukan holding melainkan anak perusahaannya. Sedangkan melalui pemberian pinjaman dalam bentuk sindikasi atau *joint financing*, PIP dapat membagi risiko fasilitas pendanaan yang disediakan dengan mitra asing sesama kreditur sindikasi. Pengamanan lainnya adalah melalui formulasi perjanjian sindikasi. Pengamanan ini dilakukan selain melalui pengikatan jaminan, juga melalui ketentuan-ketentuan

yang memungkinkan monitoring terhadap kegiatan debitur dan kemampuan finansial debitur, sehingga kreditur dapat terhindar dari kemungkinan gagal bayar pendanaan atau setidaknya melakukan *cut loss* sebelum debitur benar-benar bangkrut atau pailit.

Namun demikian, dalam melakukan investasi dengan pihak asing, terdapat kemungkinan lemahnya posisi PIP apabila yang dikedepankan hanya komitmen finansial, mengingat umumnya investor asing telah memiliki keunggulan baik dari sisi permodalan maupun teknologi. Sehingga untuk memperkuat posisi kejasama investasinya, PIP harus dapat menawarkan dukungan investasi lainnya sebagaimana dimungkinkan oleh ketentuan Pasal 27 PP 1/2008 seperti dukungan perijinan atau pengadaan lahan.

BAB 3

PELAKSANAAN INVESTASI OLEH BADAN INVESTASI PEMERINTAH DALAM KONTEKS PERJANJIAN INVESTASI

3.1 Perjanjian Investasi Pemerintah Menurut Hukum Perjanjian

Hukum perjanjian memberikan kebebasan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mengadakan perjanjian yang berisi apa saja, asalkan tidak melanggar ketertiban umum dan kesusilaan. Pasal-pasal dari hukum perjanjian merupakan merupakan apa yang dinamakan hukum pelengkap (*optional law*) yang berarti bahwa pasal-pasal itu boleh disingkirkan manakala dikehendaki pihak-pihak yang membuat suatu perjanjian. Mereka diperbolehkan membuat ketentuan-ketentuan sendiri yang menyimpang dari pasal-pasal hukum perjanjian. Mereka diperbolehkan mengatur sendiri kepentingan mereka dalam perjanjian-perjanjian yang mereka adakan itu. Kalau mereka tidak mengatur sendiri sesuatu soal, itu berarti mereka mengenai soal tersebut akan tunduk kepada undang-undang. Dengan demikian hukum perjanjian dapat dikatakan melengkapi perjanjian-perjanjian yang dibuat secara tidak lengkap.

3.1.1 Asas-Asas Dalam Hukum Perjanjian

Ada 3 (tiga) asas yang terdapat dalam hukum perjanjian yang merupakan sistem terbuka yaitu :

1) Asas Kebebasan Berkontrak

Asas ini disimpulkan dalam pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata, yang berbunyi : "*semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya*"⁴²

Dengan menekankan pada perkataan semua, maka pasal tersebut seolah-olah berisikan suatu pernyataan kepada masyarakat bahwa kita diperbolehkan membuat perjanjian yang berupa dan berisi apa saja atau tentang apa saja dan perjanjian itu akan mengikat mereka yang membuatnya seperti suatu undang-undang (seolah-olah seperti sebuah undang-undang yang harus dipatuhi oleh

⁴² Subekti, *Hukum Perjanjian*. (Jakarta:PT.Intermasa, 1990), hlm. 13

kedua belah pihak yang berjanji, bukan oleh orang lain). Atau dengan perkataan lain, dalam soal perjanjian, membuat undang-undang bagi kita sendiri. Pasal-pasal dari hukum perjanjian hanya berlaku, apabila atau sekedar kita tidak mengadakan aturan-aturan sendiri dalam perjanjian-perjanjian yang kita adakan itu.

2) Asas Konsensualitas

Perkataan ini berasal dari perkataan latin *consensus* yang berarti sepakat. Asas konsensualitas bukanlah berarti untuk suatu perjanjian disyaratkan adanya kesepakatan adanya kesepakatan. Ini sudah semestinya. Suatu perjanjian juga dinamakan persetujuan, berarti dua pihak sudah setuju atau sepakat mengenai suatu hal. Arti asas konsensualitas ialah pada dasarnya perjanjian dan perikatan yang timbul karenanya itu sudah dilahirkan sejak detik tercapainya kesepakatan. Dengan perkataan lain, perjanjian itu sudah sah apabila sudah sepakat mengenai hal-hal yang pokok dan tidaklah diperlukan suatu formalitas. Asas konsensualitas tersebut lazimnya disimpulkan dalam pasal 1320 KUHPerdara, yang berbunyi : *"Untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat: 1. Sepakat mereka yang mengikat dirinya; 2. Kecakapan untuk membuat sesuatu perjanjian; 3. Suatu hal tertentu; 4. Sesuatu sebab yang halal"*.⁴³

Oleh karena dalam pasal tersebut tidak disebutkan suatu formalitas tertentu disamping kesepakatan yang telah tercapai itu, disimpulkan setiap perjanjian itu sudah sah (dalam arti "mengikat") apabila sudah tercapai kesepakatan mengenai hal-hal yang pokok dari perjanjian itu. Terhadap asas konsensualitas itu, ada juga kekecualiannya, yaitu disana-sini oleh Undang-Undang ditetapkan formalitas-formalitas tertentu untuk beberapa macam perjanjian, atas ancaman batalnya perjanjian tersebut apabila tidak menuruti bentuk cara yang dimaksud, misalnya, perjanjian penghibahan, jika mengenai benda tak bergerak harus dilakukan dengan akta Notaris. Perjanjian-perjanjian untuk mana ditetapkan suatu formalitas tertentu, dinamakan perjanjian formil.

⁴³ Republik Indonesia, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Pasal 1320.

3) Asas Kepribadian

Yang dimaksud dengan kepribadian (*personalia*) disini adalah tentang siapa-siapa yang tersangkut dalam suatu perjanjian. Asas ini disimpulkan dalam Pasal 1315 KUHPerdara, sebagai : “Pada umumnya tak seorangpun dapat mengikatkan diri atas nama sendiri atau meminta ditetapkannya suatu janji dari pada untuk dirinya sendiri”.

Menurut pasal ini, mengikatkan diri ditujukan pada memikul kewajiban-kewajiban atau menyanggupi melakukan sesuatu, sedangkan minta ditetapkannya suatu perjanjian, ditujukan pada memperoleh hak-hak atas sesuatu atau dapat menuntut sesuatu. Memang sudah semestinya, perikatan hukum yang dilakukan oleh suatu perjanjian, hanya mengikat orang-orang yang mengadakan perjanjian itu sendiri dan tidak mengikat orang-orang lain. Suatu perjanjian hanya meletakkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban antara para pihak yang membuatnya. Orang-orang lain adalah pihak ketiga yang tidak mempunyai sangkut paut dengan perjanjian tersebut. Kalau saya akan mengikatkan orang lain, harus ada kuasa yang diberikan oleh orang itu. Namun, kalau saya dikuasakan oleh orang lain untuk mengikatkan orang itu pada seorang lain lagi, saya tidak bertindak atas nama diri sendiri, tetapi atas nama orang lain, yaitu si pemberi kuasa. Yang menjadi pihak dalam perjanjian yang saya buat atas nama orang lain, adalah orang lain itu dan bukan saya sendiri.

3.1.2 Penjelasan dan Pemahaman Kontrak/Perjanjian

Untuk membedakan pengertian-pengertian hukum, perjanjian dan kontrak, berdasarkan prinsip-prinsip hukum di atas, maka berdasarkan Pasal 1320 KUHPerdara di atas, perikatan hukum sudah terjadi walaupun belum ada bentuk tertulisnya (Sepakat atau dalam istilah hukum Inggris dikenal sebagai *meeting of the Mind*). Mengenai perjanjian itu sendiri, pada dasarnya perjanjian-perjanjian itu tidak terikat pada suatu bentuk (“*vormvrij*”). Perjanjian dapat dibuat secara lisan,

dan jika dimuat dalam suatu tulisan, maka ini kebanyakan hanya bersifat sebagai alat pembuktian (“*bewijsmiddel*”)⁴⁴

Perjanjian itu sendiri, ada beberapa perjanjian yang ditentukan bentuknya secara tertulis (misalnya untuk “*dading*” menurut Pasal 1851 KUHPerdara) atau dalam bentuk Akta Nitaris/Notariil misalnya “*schenking*” (Pasal 1682 KUHPerdara)⁴⁵ dan juga Akta Pendirian Perseroan Terbatas (sebagaimana diharuskan oleh Undang-Undang No. 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas).

Mengenai perikatan hukum, dimana ikatan hukum sudah terjadi berdasarkan Pasal 1320 KUHPerdara, namun belum ada perjanjian tertulisnya, dapat digambarkan sebagai seseorang naik Trem (Bus), dengan perbuatan naik Trem tersebut, ia sudah mengikatkan diri untuk membayar perjalanannya kepada Kondektur sebagai wakil dari perusahaan Trem itu dan si Kondektur juga mengikatkan diri untuk mengangkut penumpang itu seaman mungkin sampai tujuan⁴⁶.

Dalam hukum timbul pertanyaan, kapan dan dimanakah persisnya terjadinya perjanjian. Untuk itu dapat digambarkan sebagai berikut, yaitu misalnya orang Indonesia yang secara tertulis mengirimkan tawaran (“*offerte*”) kepada pembeli seorang Inggris (tempatnya berlainan). *Offerte* demikian, selama belum diterima (“*accepted*”) dianggap dapat ditarik kembali, dan juga, selama belum ditarik kembali, dianggap tetap berlaku dan mengikat - kecuali disertai syarat (“*conditie*”) “*vrijblijvend*” (tetap bebas) atau jika dinyatakan mengikat hanya selama waktu tertentu – sampai pihak lainnya cukup mempunyai kesempatan untuk berfikir dan menerima.

Mengenai pengertian Kontrak itu sendiri merupakan suatu perjanjian (yang tertulis) yang merupakan masukan istilah hukum asing (*English Legal system*), yang membedakan antara *Contract* dan *Agreement* dimana disebutkan :

“Contracts” are legally enforceable agreements. Liability for breach of contract is, therefore, liability for failure to keep to the terms of such agreement. To say that an agreement is ‘legally enforceable’ is merely a shorthand way of

⁴⁴ Sofwan, Sri Soedewi Masjchoem, *Hukum Perdata – Hukum Perutangan, Bagian B*, (Yogyakarta: Seksi Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 1980), hlm. 1-2

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid*, hlm 18-19.

saying that is one to which the law and which are binding only the sense of moral obligation or social convention. Thus, our definition of contract implies (at least) three distinct fields of legal rule relating to contracts. There must be rules relating to the formation and content of agreements, rules relating to the enforcement of agreements, rules relating to the enforcement of agreements, and rules which distinguish those agreements which are legally enforceable from those which are not”.

“It was once common to speak of agreements being formed by a ‘meeting of the minds’ of the parties, which suggests that their subjective intentions must coincide.”

3.2 Perjanjian Investasi Oleh PIP Sebagai Badan Investasi Pemerintah Berbentuk Satuan Kerja Pemerintah

Dalam sub bab ini akan dibahas mengenai jenis-jenis perjanjian investasi apa saja yang dapat dilaksanakan oleh Pemerintah serta pelaksanaan perjanjian investasi oleh PIP yang juga merupakan representasi Pemerintah.

3.2.1 Jenis-Jenis Perjanjian Yang dilaksanakan Pemerintah

Menurut Safri Nugraha⁴⁷, jenis-jenis perjanjian yang biasa digunakan oleh pemerintah antara lain adalah:

a. Perjanjian Perdata Biasa

Macam perjanjian ini paling sering digunakan. Contohnya jual beli alat keperluan kantor, sewa menyewa, pemborongan pekerjaan. Perjanjian mengakibatkan dipertanggungjawabkannya harta kekayaan negara guna memenuhi perjanjian tersebut. Harta kekayaan negara dikuasai oleh lembaga hukum publik baik di pusat maupun daerah. Lembaga hukum publik tersebut selain menjadi bagian organisasi negara juga mempunyai kemandirian. Oleh karena itu, lembaga hukum juga dapat berkedudukan sebagai badan hukum perdata.

⁴⁷ Safri Nugraha, et al., *Hukum Administrasi Negara*. (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 60

Perjanjian hukum perdata biasa, yang selalu dilakukan badan administrasi negara, dilakukan berdasarkan wewenang pemerintahan yang dimiliki. Dengan demikian, setiap perjanjian yang dilakukan oleh pemerintah selalu didahului oleh adanya suatu Keputusan Tata Usaha Negara untuk melakukan suatu tindakan Hukum Perdata Biasa maupun lainnya. Setelah ada Keputusan Administrasi Negara, kemudian perjanjian perdata dilakukan.

b. Perjanjian Mengenai Wewenang Pemerintah

Terjadi antara Badan Administrasi Negara dan warga masyarakat, yang diperjanjikan mengenai cara badan administrasi negara menggunakan wewenang pemerintah. Biasanya disebut perjanjian menurut hukum publik untuk membedakan dengan perjanjian perdata biasa yang bersumber pada kewenangan bebas pemerintah. Pemerintah tidak dapat selamanya terikat pada perjanjian tersebut, pemerintah dibenarkan menyimpang dari perjanjian kalau terjadi perubahan dalam masyarakat yang tidak tergambar sebelumnya pada waktu perjanjian dibuat.

c. Perjanjian Mengenai Kebijakan Yang Akan Dilaksanakan

Objek perjanjian adalah mengenai hak kebendaan (harta kekayaan) pemerintah yang dimasukkan sebagai sarana untuk mencapai tujuan kebijakan yang ditempuhnya. Kelompok perjanjian yang penting adalah mengenai transaksi harta tidak bergerak dengan memasukkan klausula :

- 1) Kemungkinan penggunaan ataupun pendirian bangunan (pengaturan tata ruang).
- 2) Ketentuan yang berlaku mengenai pemindahtanganan harta kekayaan Negara.
- 3) Syarat-syarat lingkungan hidup.
- 4) Ketentuan yang harus dilaksanakan oleh mereka yang diberi izin melakukan usaha sosial.
- 5) Syarat-syarat perusahaan parkir di seluruh kota.
- 6) Syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh perusahaan pompa bensin.

- 7) Syarat-syarat yang harus dipenuhi dan dilaksanakan pada waktunya oleh *developer real estate*.

Pada dasarnya hukum administrasi negara mengatur hubungan antara pemerintah dengan warga masyarakat sesuai dengan norma hukum Tata Usaha Negara. Bila penyesuaiannya lebih dapat dipenuhi dengan menggunakan hukum perdata, tidak ada salahnya digunakan. Apalagi kalau tidak tersedia instrumen hukum publik sebagai jalur alternatifnya. Dalam keadaan demikian, hukum perdata lah yang berfungsi sebagai instrumen pemerintah untuk mencapai tujuan kebijakan.

d. Perjanjian Mengenai Jual Beli Barang dan Jasa

Distribusi listrik, air minum, gas, telepon masih dilakukan oleh perusahaan yang dikelola pemerintah (Badan Usaha Milik Negara), walaupun ada kecenderungan privatisasi. Tata cara distribusi tidak diatur terperinci dalam peraturan pokok, yang diatur hanya hubungan hukum sebagai penjual, pembeli barang/jasa, dan ada kewenangan untuk membuat perjanjian dengan pihak ketiga. Rinciannya tergantung pada stelsei perjanjian antara penjual dan pembeli. Pada umumnya perjanjian merupakan kontrak standar, yang sudah ditentukan syarat/kondisi perjanjiannya secara sepihak oleh salah satu pihak.

Kontrak standar adalah suatu perjanjian berdasarkan suatu model, yang isi/syarat perjanjian telah ditentukan sepihak oleh salah satu pihak. Misalnya, pemerintah dalam pemberian Hak Guna Usaha (HGU) menentukan sejumlah syarat. Suatu kontrak standar akan melahirkan kontrak adhesi, yaitu perjanjian yang seluruhnya telah disiapkan secara sepihak oleh suatu pihak, sehingga bagi lawan berkontrak tidak ada pilihan lain, kecuali menerima atau menolak (*take it or leave it*).

Beberapa ukuran yang digunakan agar kontrak standar tidak bersifat melawan hukum, antara lain, tidak dapat melanggar ketentuan undang-undang, tidak melanggar larangan bertindak sewenang-wenang dan larangan penyalahgunaan wewenang dan tidak melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik.

3.2.2 Pelaksanaan Perjanjian Investasi Pada Pusat Investasi Pemerintah

Investasi pemerintah yang dilakukan oleh PIP dilaksanakan dalam bentuk investasi Surat Berharga dan/atau Investasi Langsung. Untuk investasi Surat Berharga dapat meliputi investasi dengan cara pembelian saham dan/atau pembelian surat utang, sedangkan Investasi langsung meliputi penyertaan modal dan pemberian pinjaman.

Kerjasama investasi langsung PIP dapat dilaksanakan dengan Badan Usaha, BLU, Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota, BLUD, dan/atau badan hukum asing. Adapun pola kerjasama yang dilaksanakan dengan pola *Public Private Partnership* dan *Non Public Private Partnership* yang dimaksudkan untuk mendapatkan manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya.

Pelaksanaan kerjasama investasi langsung PIP dengan mitra kerjanya dituangkan dalam suatu perjanjian investasi. Isi perjanjian investasi *Public Private Partnership*⁴⁸ yang dilakukan PIP dengan Badan Usaha dan/atau BLU, paling kurang memuat :

- a. Identitas para pihak;
- b. Hak dan kewajiban;
- c. Tujuan investasi;
- d. Nilai investasi;
- e. Jadwal dan tata cara pencairan dana;
- f. Proyeksi keuntungan dan persentase pembagian keuntungan investasi;
- g. Skema pembagian resiko;
- h. Tata cara pelaporan dan pertanggungjawaban;
- i. Sanksi;
- j. Persentase hak kepemilikan Badan usaha untuk investasi langsung dalam bentuk penyertaan modal;
- k. Jangka waktu dan/atau mekanisme pembayaran kembali/pengembalian pokok baik sebagian atau seluruhnya, bunga dan pembayaran kewajiban lainnya untuk investasi langsung dalam bentuk pemberian pinjaman.

⁴⁸ Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 181/PMK.05/2008*, Pasal 13.

Sedangkan, isi perjanjian investasi *Non Public Private Partnership*⁴⁹ yang dilakukan PIP dengan Badan Usaha dan/atau BLU, Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota, BLUD, dan/atau badan hukum asing, paling kurang memuat :

- a. Identitas para pihak;
- b. Hak dan kewajiban;
- c. Tujuan investasi;
- d. Nilai investasi;
- e. Jadwal dan tata cara pencairan dana;
- f. Proyeksi keuntungan dan persentase pembagian keuntungan investasi;
- g. Skema pembagian resiko;
- h. Tata cara pelaporan dan pertanggungjawaban;
- i. Sanksi

Beberapa investasi yang telah dilaksanakan oleh PIP antara lain adalah: kerjasama investasi dengan Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) untuk penyediaan dana talangan pembebasan lahan proyek tol trans jawa, kerjasama investasi dengan beberapa BUMN Karya dalam pembangunan Bandara Kuala Namu di Medan serta investasi ramah lingkungan.

Secara Perdata, subyek hukum dapat dikategorikan secara perorangan atau badan hukum. Menurut R. Wirjono Prodjodikoro, Negara termasuk badan hukum sama seperti daerah otonom, perkumpulan orang-orang (*corporatie*), perusahaan atau harta benda yang tertentu (yayasan).

Tindakan administrasi Negara dalam bidang hukum publik dapat terdiri dari dua bagian⁵⁰, yaitu :

- 1) Tindak administrasi Negara bersegi dua (*tweezijdige publiek rechtelijke handelingen*)

Dalam tindakan hukum yang bersegi dua (perjanjian/*overeenkomst*) ada persesuaian kehendak (*wilsovereenkomst*) antara dua pihak yang diatur oleh hukum istimewa, yaitu peraturan hukum publik, bukan diatur hukum biasa/KUHPerdata. Contohnya *kortverband contract*, yaitu perjanjian kerja jangka pendek di lingkungan tenaga asing. Kontrak antara maskapai minyak

⁴⁹ Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 181/PMK.05/2008*, Pasal 15.

⁵⁰ Safri Nugraha, et al., *Loc.Cit.* hlm. 60

asing dan pemerintah berdasarkan Undang-Undang nomor 1 tahun 1967 tentang Penanaman Moal Asing, perjanjian masuk dinas angkatan drat/laut.

2) Tindak administrasi Negara bersegi satu (*eenzijdige publiek rechtelijke handelingen*)

Dalam tindakan ini, tindakan administrasi Negara akan menghasilkan berbagai keputusan dalam arti luas, antara lain:

- a. Pengaturan (*regerings besluit*), yaitu keputusan pelaksanaan (*politieks daad*), sifat keputusan adalah umum, abstrak, dan berlaku terus menerus (*dauer haflig*, disebut juga *delegated legislation*).
- b. Rencana (*plan*), suatu rencana menunjukkan kebijakan yang akan dijalankan oleh administrasi Negara pada suatu lapangan tertentu.

Tindakan administrasi Negara dalam bidang hukum privat dapat terjadi dalam arti Negara mengadakan hubungan hukum (*rechtbetrekking*) dengan subyek hukum lain berdasarkan hukum privat⁵¹. Misalnya, sewa menyewa tanah *eigendom* (pasal 1457 BW), rumah atau ruangan (pasal 1458 BW) oleh penguasa dan pihak lain.

Keikutsertaan badan administrasi Negara dalam perbuatan hukum keperdataan ikut mempengaruhi hubungan hukum keperdataan yang berlangsung dalam masyarakat umum. Hal ini disebabkan perjanjian yang diadakan oleh badan administrasi Negara dilakukan dengan warga masyarakat dan badan hukum perdata. Bukan tidak mungkin berbagai ketentuan hukum publik (terutama peraturan perundang-undangan hukum tata usaha Negara) akan menyusup dan mempengaruhi peraturan perundang-undangan perdata. Terdapat beberapa peraturan yang secara khusus mengatur tatacara/prosedur yang harus ditempuh berkaitan dengan upaya perbuatan hukum keperdataan yang dilakukan oleh badan administrasi negara. Misalnya, badan administrasi negara tidak dapat begitu saja belanja (pengadaan) barang dan jasa bagi kebutuhan departemen/lembaga tanpa melalui tata cara/prosedur yang ditetapkan. Apalagi pembelanjaan dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara.

⁵¹ *Ibid*, hlm. 67-72.

Tindakan pemerintah/administrasi negara dalam konteks hukum perdata terdapat beberapa pembatasan⁵², yaitu tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau kepentingan umum, tidak boleh melawan hukum (*onrechtmatig*), baik formal maupun materiil dalam arti luas, tidak boleh melampaui/menyelewengkan kewenangan menurut undang-undang (*kompententie*). Menurut Prajudi Atmosudirjo, tindak pemerintahan harus memenuhi⁵³: (1) *legitimasi* (kegiatan administrasi negara jangan sampai menimbulkan heboh karena tidak diterima masyarakat setempat atau lingkungan yang bersangkutan, (2) *yuridikitas* (perbuatan administrasi negara tidak dapat melawan atau melanggar hukum dalam arti luas), (3) *legalitas* (tidak satupun perbuatan administrasi negara yang dapat dilakukan tanpa dasar suatu ketentuan undang-undang dalam arti luas, keadaan darurat perlu pembuktian).

Rechtsperson atau badan hukum, baru dapat dikatakan memiliki *rechtsbevoegheid* apabila disamping syarat formal yuridis, harus pula memenuhi sekurang-kurangnya persyaratan materiil sebagai berikut⁵⁴:

1) Mempunyai Kekayaan Terpisah

Adanya kekayaan terpisah dari para anggota atau pendiri dimaksudkan agar harta kekayaan yang terpisah ini sengaja diadakan dan memang diperlukan sebagai alat untuk mengejar sesuatu tujuan tertentu dalam hubungan hukum. Dengan demikian, harta kekayaan tersebut menjadi objek tuntutan tersendiri dan pihak ketiga yang mengadakan hubungan hukum dengan badan hukum tersebut, dan sekaligus merupakan jaminan baginya. Hukum mempunyai tanggung jawab sendiri dan hartanya terpisah dari harta kekayaan anggota badan hukum. Sebagai akibatnya perbuatan hukum pribadi para anggota dengan pihak ketiga tidak mempunyai akibat hukum terhadap harta kekayaan badan hukum yang terpisah tersebut. Kekayaan badan hukum yang terpisah tersebut membawa akibat, antara lain :

- a. Kreditur pribadi para anggota tidak mempunyai hak untuk menuntut harta kekayaan badan hukum tersebut;

⁵² *Ibid*, hlm. 60

⁵³ *Ibid*.

⁵⁴ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum*. (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 124-127.

- b. Para anggota pribadi tidak dapat menagih piutang badan hukum terhadap pihak ketiga;
- c. Kompensasi antara hutang pribadi dan hutang badan hukum tidak dimungkinkan;
- d. Hubungan hukum, baik persetujuan, maupun proses antara anggotadan badan hukum dilakukan seperti halnya antara badan hukum dengan pihak ketiga;
- e. Pada kepailitan, hanya para kreditur badan hukum dapat menuntut harta kekayaan yang terpisah.

2) Mempunyai Tujuan Tertentu

Tujuan dari badan hukum dapat berupa tujuan yang idiil atau komersial, profit atau non profit. Tujuan tersebut merupakan tujuan tersendiri dari badan hukum, sehingga tujuan badan hukum bukan merupakan tujuan pribadi dari seseorang atau beberapa orang anggota organ badan hukum. Usaha mencapai tujuannya dilakukan sendiri oleh badan hukum sebagai subyek hukum yang mempunyai hak dan kewajiban sendiri dalam pergaulan hukum (*rechtsbetrekkingen*). Mengingat badan hukum hanya dapat bertindak melalui perantaraan organnya, perumusan tujuan hendaknya ditetapkan dengan tegas dan jelas. Dengan demikian, tidak menimbulkan penafsiran yang dapat menyulitkan kedudukannya sebagai badan hukum serta sangat penting bagi organ itu sendiri maupun pihak ketiga dalam hubungan antar badan hukum dengan dunia luar. Demikian pula hal ini memudahkan pemisahan apakah tindakan organ masih dalam batas-batas kewenangannya ataukah sudah berada di luarnya, sehingga badan hukum tidak bertanggung jawab terhadap tindakan anggota organ badan hukum.

3) Mempunyai Kepentingan tertentu

Dalam kaitannya badan hukum mempunyai harta kekayaan yang terpisah dari anggotanya, badan hukum dalam usaha mencapai tujuannya mempunyai kepentingan tersendiri yang merupakan hak-hak subyektif sebagai akibat dari peristiwa hukum yang dilindungi oleh hukum. Oleh sebab itu, badan hukum

dapat menuntut dan mempertahankan kepentingannya terhadap pihak ketiga dalam pergaulan hukum. Mengenai kepentingan badan hukum, Meijers berpendapat bahwa kepentingan badan hukum menghendaki adanya suatu kestabilan karena kepentingan yang tidak stabil seperti suatu organisasi pengumpulan dana untuk bencana alam yang bersifat temporer, tidak dapat dikatakan sebagai badan hukum, meskipun dana yang terkumpul oleh panitia bukan merupakan milik panitia, karena organisasi dan pekerjaannya hanya untuk waktu singkat saja. Mengingat tidak mempunyai kepentingan yang stabil atau permanen, organisasi panitia tidak memenuhi salah satu syarat untuk menjadi badan hukum.

4) Mempunyai Organisasi Tertentu

Badan hukum sebagai konstruksi hukum dalam pergaulan hukum atau *rechtsbetrekking*, badan hukum diterima sebagai layaknya subyek hukum manusia. Namun hal yang terpenting yang perlu diperhatikan adalah bahwa badan hukum tidak mungkin dapat bertindak tanpa organnya. Oleh karena itu, suatu organisasi yang teratur dengan pembagian tugas dan tanggung jawab yang baku dan jelas (*stelselmatige arbeidsdeling*) perlu diciptakan agar tidak menimbulkan masalah bagi badan hukum dalam mencapai tujuannya.

Negara adalah badan hukum publik yang tidak mungkin melaksanakan kewenangannya tanpa melalui organnya yang diwakili oleh Pemerintah sebagai otoritas publik. Negara dapat mendirikan badan hukum publik (daerah) maupun mendirikan badan hukum perdata (persero).

Dalam konteks Negara sebagai badan hukum publik, kedudukan hukum dari kepunyaan Negara itu harus diadakan pembagian dalam “kepuhyaan privat (*domaine prive*)” dan “kepuhyaan publik (*domaine public*)”. Hukum yang mengatur kepunyaan privat ini sama sekali berbeda dengan hukum yang mengatur kepunyaan perdata biasa (*gewone burgerlijke eigendom*), yaitu hukum perdata. Sementara itu, hukum yang mengatur kepunyaan publik diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tersendiri. Dalam hal negara sebagai pemilik kepunyaan privat, pemerintah sebagai representasi negara, melakukan tindakan atau perbuatan yang bersifat privat (perdata) pula.

Terkait dengan pembahasan sebelumnya, jelas bahwa PIP bukan merupakan badan hukum yang berdiri sendiri dan terlepas dari Pemerintah (dhi Departemen Keuangan). PIP hanya menjalankan fungsi yang dilimpahkan kepadanya dari Menteri Keuangan. Oleh karena itu, timbul pertanyaan mengenai kapasitas PIP dalam suatu perjanjian dengan pihak ketiga.

Berdasarkan Pasal 1320 KUHPerdara untuk menyatakan sahnya suatu perjanjian diperlukan 4 (empat) syarat, yaitu:

1. Kesepakatan mereka yang mengikatkan diri (*agreement/consensus*);
2. Kecakapan (*capacity*);
3. Hal yang tertentu (*certainty of terms*);
4. Sebab yang halal (*consideration*).

Keempat syarat tersebut merupakan syarat sah bagi setiap perjanjian. Artinya, setiap perjanjian harus memenuhi keempat syarat di atas bila ingin menjadi perjanjian berlaku mengikat bagi para pihak.

Dua syarat yang pertama disebut juga syarat subjektif oleh karena berhubungan dengan pihak-pihak dalam perjanjian, sedangkan syarat ketiga dan keempat merupakan syarat obyektif oleh karena berhubungan dengan obyek perjanjian. Bila suatu perjanjian tidak memenuhi syarat subjektif maka perjanjian menjadi batal demi hukum, sedangkan bila syarat obyektif tidak dipenuhi maka perjanjian mejadi dapat dibatalkan. Dalam hal suatu perjanjian dinyatakan batal demi hukum, maka dianggap bahwa sejak awal perjanjian tersebut tidak ada dan karenanya harus dikembalikan sebagaimana keadaan semula. Mengingat efek pemenuhan syarat subjektif ini sangat penting, maka perlu dipastikan bahwa dalam menandatangani perjanjian investasi, PIP memiliki kewenangan untuk bertindak mewakili pemerintah.

Oleh karena PIP bukan merupakan badan hukum yang berdiri sendiri dan terlepas dari Pemerintah (dhi Departemen Keuangan), maka dalam melakukan penandatanganan tersebut PIP tidak dapat bertindak untuk dan atas namanya sendiri, melainkan harus bertindak untuk dan atas nama Negara/Pemerintah Indonesia yang merupakan Badan Hukum Publik.

Dalam melakukan penandatanganan perjanjian investasi tersebut, PIP akan diwakili oleh kepala PIP, tidak lagi memerlukan surat kuasa dari Menteri Keuangan, oleh karena pelimpahan kewenangan dari Menteri Keuangan kepada PIP berdasarkan Pasal 11 ayat (4) butir i jo Pasal 12 ayat (2) PP 1/2008 jo Pasal 2 PMK 52/2007 secara hukum sudah dapat dianggap sebagai pemberian kewenangan kepada PIP oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara.

Selain itu bila dilihat dari kedudukannya sebagai BLU, maka pada dasarnya dengan ditandatanganinya *contractual performance agreement* antara PIP dan Menteri Keuangan, maka PIP telah menerima penugasan untuk menyelenggarakan kegiatan pelayanan umum dan mengelola anggaran sesuai dengan apa yang tercantum dalam dokumen pelaksanaan anggaran (vide Penjelasan Pasal 12 ayat 5 PP 23/2005). Sehingga PIP memiliki kewenangan dalam mengelola dana investasi sebagaimana dimuat dalam dokumen pelaksanaan anggaran yang telah mendapat persetujuan Menteri Keuangan.

Kontrak bisnis dapat digambarkan secara sederhana sebagai suatu perjanjian antara dua atau lebih pihak yang mempunyai nilai komersial tertentu.⁵⁵ Sebagaimana layaknya sebuah perjanjian, dalam kontrak bisnis para pihak yang mengikatkan diri adalah subjek hukum. Adapun yang dimaksud dengan subjek hukum disini adalah subjek hukum perdata, yaitu (*natural person*) atau badan hukum (*legal person*).⁵⁶ Dalam berbagai literatur di Indonesia disebutkan bahwa

⁵⁵ Hikmahanto Juwana, *Kontrak Bisnis Yang Berdimensi Publik*, Jurnal Magister Hukum, Vol.2 No.1, Februari 2000.

Dalam tulisannya Hikmahanto Juwana menjelaskan istilah "kontrak bisnis" yang digunakan serta pengertiannya adalah, Pertama, dalam tulisannya dibedakan antara istilah kontrak dengan perjanjian mengingat dalam praktek perbedaan demikian tidak terlalu penting dan tidak mempunyai konsekuensi hukum. Kedua, kata "bisnis" dalam istilah kontrak bisnis digunakan untuk menunjukkan perbedaan antara kontrak pada umumnya yang tidak berhubungan dengan bisnis dengan kontrak yang secara khusus berhubungan dengan bisnis. Ketiga, dalam literatur banyak dibahas tentang pengertian "kontrak", namun tidak "kontrak bisnis". Oleh karenanya kontrak bisnis disini diberi pengertian sebagai sebuah kontrak yang mempunyai nilai komersial tertentu. Meskipun demikian sulit untuk menentukan secara teknis berapa persisnya nilai komersial yang dimaksud.

⁵⁶ Dalam pengertian umum menurut Black's Law Dictionary, yang dimaksud dengan *person* adalah " *a human being (i.e. natural person), thought by statute term may include a firm, organizations, partnerships associations, corporations, legal representatives, trustees, trustees in bankruptcy, or receivers*". Henry Campbel Black, 1983. *Black Law Dictionary*. 5th ed. USA. West Publishing Co.

Bandingkan dengan pendapat Purnadi Purbacarakan dan Sorjono Soekanto, dimana dikatakan bahwa subjek hukum adalah setiap pihak yang menjadi pendukung hak dan kewajiban yang terdiri

yang dimaksud dengan badan hukum, antara lain adalah perseroan terbatas (PT), koperasi, yayasan dan lain-lain.⁵⁷

Apabila telah dipahami bahwa yang dimaksud pihak dalam kontrak bisnis adalah subjek hukum perdata, pertanyaan yang muncul apakah mungkin Pemerintah yang biasanya tidak dipersepsikan sebagai subjek hukum perdata dapat menjadi pihak dalam sebuah kontrak bisnis. Pada umumnya Pemerintah dipersepsikan sebagai lembaga yang melakukan tindakan-tindakan yang bersifat mengatur (regulator). Pemerintah sebagai regulator mempunyai kedudukan yang “lebih tinggi”⁵⁸ dari individu maupun badan hukum. Salah satu wujud dari kedudukan yang lebih tinggi terlihat pada kewenangan pemerintah dalam membuat peraturan bagi individu maupun badan hukum.⁵⁹ Hal ini berbeda dengan konsep hukum perjanjian dimana para pihak diasumsikan memiliki kedudukan yang sejajar. Artinya hubungan antara para pihak, termasuk Pemerintah, yang mengikatkan diri dalam kontrak bisnis bersifat horizontal (koordinatif) dan tidak bersifat vertical (subordinatif).

Kontrak bisnis dimana salah satu pihaknya adalah Pemerintah, maka kontrak bisnis demikian disebut sebagai “Kontrak Bisnis Yang Berdimensi Publik”. Istilah “dimensi publik” memang tidak lazim digunakan, istilah ini sengaja dipakai untuk menunjukkan adanya Pemerintah sebagai pihak dalam sebuah kontrak bisnis.

Sebagai contoh dalam hal “Kontrak Bisnis Yang Berdimensi Publik” adalah ketika instansi Pemerintah yang memiliki lahan di tempat-tempat strategis dimana kurang dimanfaatkan sehingga untuk mengoptimalkan pemenuhannya, instansi tersebut seringkali melakukan kerjasama dengan perusahaan swasta untuk melakukan apa yang disebut *Build, Operate and Transfer* (BOT) atau Pemerintah

dari pribadi, kodrati, pribadi hukum dan pejabat atau tokoh. Lihat Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Sendi-sendi Hukum dan Tata Hukum*. (Bandung: Penbit Alumni, 1982), hlm. 50.

⁵⁷ Lihat pada umumnya: Sukardono, *Hukum Dagang Indonesia, Jilid 1 (bagian kedua)*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1985); HMN Puerwosutjipto. 1986. *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia 2*; RT Sutantya, R. Hahikusuma dan Sumantoro.. *Pengertian Pokok Hukum Perusahaan: Bentuk-Bentuk Perusahaan yang berlaku di Indonesia*. (Jakarta: Rajawali Pers, 1995).

⁵⁸ Hikmahanto Juwana, *Loc.Cit.*

⁵⁹ *Ibid.* Peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah tidak mensyaratkan persetujuan terlebih dahulu dari orang perorangan ataupun badan hukum. Meskipun demikian orang perorangan atau badan hukum dapat mengajukan keberatan atas suatu peraturan perundang-undangan melalui lembaga peradilan (*Judicial Review*)

melakukan tukar guling (*ruislag*) atas lahan yang dimiliki dengan lahan yang dimiliki oleh perusahaan swasta.⁶⁰

Pemerintah dalam kaitan tersebut di atas dianggap sebagai subjek hukum perdata. Sebagai subjek hukum perdata maka Pemerintah merupakan badan hukum.⁶¹ Pemerintah dianggap demikian karena ia menjalankan kegiatan komersial (*acts jure gestionist*) yang harus dibedakan dari kegiatan pemerintah (*acts jure imperil*).

Secara umum dalam ilmu hukum apabila Pemerintah dijadikan topik pembahasan maka ia masuk dalam pembahasan hukum administrasi Negara, hukum tata Negara ataupun hukum internasional (publik). Namun demikian apabila berbicara tentang kontrak bisnis yang berdimensi publik, maka Pemerintah dibahas dalam konteks hukum perdata. Dalam kedudukan Pemerintah selaku subjek hukum maka statusnya sama dengan subjek hukum perdata lainnya. Di Indonesia dasar hukum yang menyatakan bahwa Pemerintah merupakan badan hukum dapat ditemukan dalam Pasal 1653 KUHPerduta.

Menurut Achmad Ichsan⁶², ada 3 (tiga) jenis badan hukum sebagaimana pasal 1653 KUHPerduta tersebut, yaitu: (a) badan hukum yang didirikan Pemerintah termasuk di dalamnya badan-badan hukum publik seperti Propinsi, Daerah Swapraja, Kabupaten dan lain sebagainya, (b) badan hukum yang diakui oleh Pemerintah, (c) badan hukum yang didirikan oleh Partikelir. Dari keempat jenis badan hukum yang disebutkan, Pemerintah merupakan jenis badan hukum yang didirikan (diadakan) oleh kekuasaan umum.

Sebagai subjek hukum perdata, Pemerintah dapat pula digugat ataupun digugat di pengadilan perdata. Pemerintah sudah sering digugat di pengadilan oleh orang perorangan maupun badan hukum karena melakukan cedera janji.⁶³ Hal yang sama juga berlaku di Inggris dimana Pemerintah (disebut *Crown*) yang

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Apeldorn, dalam bukunya mengatakan bahwa Negara, propinsi, kotapraja, dan lain sebagainya adalah badan hukum. Hanya saja pendiriannya tidak dilakukan secara khusus, melainkan tumbuh secara historis. Lihat Apeldorn, *Pengantar Ilmu Hukum*. (Jakarta: Noor Komala 1962), hlm. 164.

⁶² Achmad Ichsan. *Dunia Usaha Indonesia*. (Jakarta: Pradnya Paramita. 1986), hlm. 59.

⁶³ Hikmahanto Juwana, *Loc.Cit.*, sebagai contoh Departemen Pertambangan dan Energi digugat oleh Petrobuild Indonesia di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat karena memutus secara sepihak kontrak BOT pembangunan Migas Center.

menjadi pihak dalam kontrak bisnis dapat dimintakan pertanggungjawabannya karena wanprestasi.⁶⁴

Dalam perbuatan hukumnya sebagai subjek hukum dalam perjanjian Perdata Biasa (Kontrak Bisnis) dengan pihak swasta, perlu diperhatikan siapa subjek yang mewakili Pemerintah, kemudian apakah subjek atau pejabat yang mewakili Pemerintah tersebut dalam menandatangani perjanjian dengan pihak swasta telah memenuhi prosedur hukum administrasi negara. Secara teori hukum administrasi negara, dijelaskan bahwa setiap perjanjian yang dilakukan Pemerintah dalam lingkup Perjanjian Hukum perdata Biasa, selalu didahului oleh adanya suatu Keputusan Tata Usaha Negara untuk melakukan suatu tindakan Hukum Perdata Biasa maupun lainnya. Setelah ada Keputusan Administrasi Negara, kemudian perjanjian perdata dilakukan⁶⁵.

Kemudian hal yang penting juga dalam kontrak dengan Pemerintah ini adalah masalah immunitas. Immunitas atau kekebalan menjadi masalah dalam kontrak bisnis yang berdimensi publik mengingat Pemerintah sebagai badan hukum mempunyai karakteristik yang berbeda dengan badan hukum pada umumnya. Kekhawatiran yang muncul dari pihak ketiga yang menjalin hubungan dengan pemerintah adalah kemungkinan Pemerintah, apabila diajukan ke forum peradilan, menolak untuk diadili oleh pengadilan atau arbitrase atas dasar memiliki kedaulatan⁶⁶. Kekhawatiran demikian sebenarnya tidak perlu ada mengingat berdasarkan Pasal 1654 KUHPerdata telah ditegaskan bahwa Pemerintah selaku badan hukum dapat melakukan tindakan perdata. Tindakan

⁶⁴ *Ibid.* Dikatakan oleh Marsh dan Soulsby bahwa, *in contract, ..., the Crown can be liable, particularly for commercial agreements*. Lihat: S.B. Marsh dan J. Soulsby, 1920. *Business Law*. 5th ed. England McGraw-Hill Book Company Europe. hlm. 61.

⁶⁵ Safri Nugraha, *et al.*, *Loc. Cit.*, hlm. 70.

Menurut Penulis, adanya suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang sebagai dasar bagi Pejabat Pemerintah untuk melakukan tindakan hukum perdata biasa seperti menandatangani suatu Perjanjian perdata dengan pihak swasta adalah untuk memenuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik sehingga tidak terjadi suatu abuse of power (pelampauan kewenangan), *detournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang) dan *ultra vires* (pelampauan kewenangan). Kemudian juga hal ini penting dalam konteks Keuangan Negara atau pertanggungjawaban terhadap Keuangan Negara, dalam arti apakah Keuangan Negara terlibat dalam Perjanjian Perdata dengan pihak swasta tersebut. Selain itu juga untuk memastikan apakah pejabat tersebut sebagai Pemerintah atau sebagai Badan Hukum Publik atau sebagai Badan Hukum Privat.

⁶⁶ *Ibid.* Kedaulatan dipersepsikan sebagai tidak ada kekuasaan yang lebih tinggi di atas Negara. Dengan demikian pengadilan tidak berhak untuk mengadili Negara/Pemerintah.

perdata tersebut, tentunya, termasuk kemungkinan untuk digugat di muka pengadilan atau arbitrase.

Oleh karenanya untuk memberikan rasa aman kepada pihak ketiga agar Pemerintah tidak menggunakan immunitasnya apabila diadili di forum peradilan, seorang perancang kontrak sering memasukkan klausula yang berisi tentang pelepasan immunitas (*waiver of immunity*)⁶⁷.

Terkait dengan hal tersebut, dimana PIP bukan merupakan badan hukum yang berdiri sendiri dan terlepas dari Pemerintah (Kementerian Keuangan). PIP hanya menjalankan fungsi yang dilimpahkan kepadanya dari Menteri Keuangan.

Oleh karena PIP bukan merupakan badan hukum yang berdiri sendiri dan terlepas dari Pemerintah (Kementerian Keuangan), maka dalam melakukan penandatanganan tersebut PIP tidak dapat bertindak untuk dan atas namanya sendiri, melainkan harus bertindak untuk dan atas nama Negara/Pemerintah Indonesia yang merupakan Badan Hukum Publik.

Dalam melakukan penandatanganan perjanjian investasi tersebut, PIP akan diwakili oleh kepala PIP, tidak lagi memerlukan surat kuasa dari Menteri Keuangan, oleh karena pelimpahan kewenangan dari Menteri Keuangan kepada PIP berdasarkan Pasal 11 ayat (4) butir i jo Pasal 12 ayat (2) PP 1/08 jo Pasal 2 PMK 52/07 secara hukum sudah dapat dianggap sebagai pemberian kewenangan kepada PIP oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara.

Sebagai subjek hukum perdata, PIP yang merupakan representasi Pemerintah dapat pula digugat ataupun digugat di pengadilan perdata dan tidak memiliki hak immunitas apabila melakukan suatu cidera janji dalam perjanjian/kontrak bisnis yang dilakukan. Hal ini perlu menjadi perhatian bagi PIP dalam hal penyusunan suatu kontrak bisnis yang dilakukan untuk menghindari kemungkinan tidak dapat melaksanakan perjanjian/kontrak bisnis tersebut.

Dalam pelaksanaannya, setiap keputusan-keputusan dan kebijakan Pemerintah harus mengacu kepada Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

⁶⁷ *Ibid.*

Sebagai contoh dalam perjanjian meminjam antara Pemerintah dengan bank komersial diformulasikan Klausula Pelepasan Immunitas sebagai berikut:

"The State irrevocably waives all immunity to which it may be or become entitled in relation to this Agreement, including immunity from jurisdiction, enforcement, prejudgement, proceedings, injunctions and all other legal proceedings and relief, both in respect of itself and its assets, and consents to such proceedings and relief".

(AUPB)⁶⁸. Asas-asas tersebut adalah asas-asas hukum tidak tertulis, sbagai dasar banding atau alat pengujian atas pelaksanaan keputusan-keputusan atau kebijakan-kebijakan pemerintah baik secara material maupun formal.

Asas-asas hukum tidak tertulis di atas, dalam pelaksanaannya telah banyak diterapkan dalam peraturan perundang-undangan yang menyangkut pemerintahan dan pejabat pemerintahan. Seperti dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme⁶⁹, telah diterapkan asas-asas tersebut secara tertulis sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 3, yaitu :

1. Asas Kepastian Hukum;
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;
3. Asas Kepentingan Umum;
4. Asas Keterbukaan;
5. Asas Proporsionalitas;
6. Asas Profesionalitas; dan
7. Asas Akuntabilitas.

⁶⁸ Di Nederland AUPB tersebut telah mendapat tempat yang jelas:

- a. Asas persamaan;
- b. Asas Kepercayaan;
- c. Asas Kepastian Hukum;
- d. Asas Kecermatan;
- e. Asas Pemberian Alasan;
- f. Larangan penyalahgunaan wewenang;
- g. Larangan bertindak sewenang-wenang.

Kemudian di Indonesia, disempurnakan dalam bukunya Prof. Kuntjoro Purbopranoto dengan judul *"Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara"* menjadi 13 asas AUPB yaitu :

1. Asas Kepastian Hukum;
2. Asas Keseimbangan;
3. Asas Kesamaan;
4. Asas Bertindak Cermat;
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh;
6. Asas jangan mencampuradukkan kewenangan;
7. Asas permainan yang layak;
8. Asas keadilan dan kewajaran;
9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar;
10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal;
11. Asas perlindungan atas pandangan hidup pribadi;
12. Asas kebijaksanaan;
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum.

⁶⁹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme*.

Sebagai satuan kerja yang berbentuk Badan Layanan Umum, PIP dalam pelaksanaan perjanjian kerjasama investasi khususnya dengan perusahaan privat perlu melaksanakan AUPB tersebut sebagai representasi Pemerintah yang memberikan layanan publik.

Namun demikian, disamping mencrapkan AUPB dimaksud, mengingat PIP merupakan satuan kerja pelaksana operasional investasi pemerintah yang diharapkan dapat menjadi salah satu sumber alternatif pendanaan APBN perlu mencrapkan *Good Corporate Governance* (GCG) dalam kegiatan bisnisnya.

Kata “*governance*” berasal dari bahasa Perancis “*gubernance*” yang berarti pengendalian. Selanjutnya kata tersebut dipergunakan dalam konteks kegiatan perusahaan atau jenis organisasi yang lain, menjadi *corporate governance*. Dalam bahasa Indonesia *corporate governance* diterjemahkan sebagai tata kelola atau tata pemerintahan perusahaan⁷⁰.

Perhatian dunia terhadap *Good Corporate Governance* (GCG) mulai meningkat tajam sejak negara-negara Asia dilanda krisis moneter pada tahun 1997 dan sejak kejatuhan perusahaan-perusahaan raksasa terkemuka di dunia, termasuk Enron Corporation dan World Com di Amerika Serikat, HIH Insurance Company Ltd dan One-Tell Pty Ltd di Australia serta Parmalat di Italia pada awal dekade 2000-an. Hasil analisis yang dilakukan berbagai organisasi internasional dan regulator pemerintah di banyak negara menemukan sebab utama terjadinya tragedi ekonomi/bisnis di atas adalah karena lemahnya *Corporate Governance* di banyak perusahaan⁷¹.

Ada beberapa definisi mengenai *Good Corporate Governance* (GCG), dimana definisi tersebut memuat pengertian dasar tentang Corporate Governance, yaitu sistem yang mengarahkan (*directing*) dan mengendalikan (*control*) kegiatan bisnis perusahaan.

Pertama adalah definisi dari The organization for Economic Cooperation and Development (OECD)⁷²:

⁷⁰ Siswanto Sutojo dan E. Jhon Aldridge, *Good Corporate Governance-Tata Kelola Perusahaan Yang Sehat* (Jakarta:PT. Damar Mulia Pustaka,2005), hlm.1.

⁷¹ *Ibid*

⁷² *Ibid*, hlm. 2

“Corporate governance is the system by which business corporation are directed and controlled. The corporate governance structure specifies the distribution of rights and responsibilities among different participants in the corporation, such as the board, the managers, shareholders and other stakeholders⁷³, and spells out the rules and procedure for making decisions on corporate affairs. By doing this, it also provides the structure through which company objectives are set, and the means attaining those objectives and monitoring performance”.

Kedua adalah definisi dari The Australian Stock Exchange (ASX)⁷⁴:

“Corporate governance is the system by which companies are directed and managed. It influences how the objectives of the company set and achieved, how risk monitored and assessed, and how performance is optimised”.

Dari uraian di atas, dapat diketahui bahwa tujuan *Good Corporate Governance* tersebut terutama adalah:

- 1) Melindungi hak dan kepentingan pemegang saham.
- 2) Melindungi hak dan kepentingan para anggota stakeholders non-pemegang saham.
- 3) Meningkatkan nilai perusahaan dan para pemegang saham.
- 4) Meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja Dewan Pengurus dan manajemen Perusahaan.
- 5) Meningkatkan mutu hubungan Board of directors dengan Manajemen senior Perusahaan.

Prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* secara umum dan populer di masyarakat dengan prinsip-prinsip sebagai berikut⁷⁵:

- 1) Transparansi, yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengemukakan informasi materiil dan relevan mengenai perusahaan.

⁷³ *Ibid*, hlm 71.

OECD mengartikan the Stakeholders perusahaan sebagai berikut :

“Stakeholders include resource providers to the company, such as investors, employees, creditors and suppliers. In addition, companies faces the expectation of outside groups the civil society and communities in which the company operate”.

⁷⁴ *Ibid*

⁷⁵ I Nyoman Tjager, et all, *Corporate Governance: Tantangan dan Keempatan Bagi Komunitas Bisnis Indonesia*. (Jakarta: PT. Prenhallindo, 2003), hlm. 53.

- 2) Kemandirian, yaitu keadaan dimana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat.
- 3) Akuntabilitas, yaitu kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban organ sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif.
- 4) Pertanggungjawaban, yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip korporasi.
- 5) Kewajaran (fairness), yaitu keadilan dan kesetaraan di dalam memenuhi hak-hakstakholders yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3.3 Perjanjian Investasi Oleh Badan Investasi Pemerintah Berbentuk Badan Hukum

Dalam sub bab ini akan dibahas mengenai kapasitas Badan Hukum sebagai subjek hukum dalam penyusunan kontrak/perjanjian dan pemahaman pentingnya atas perjanjian/kontrak yang dilakukan oleh suatu Badan Hukum.

3.3.1 Badan Hukum Sebagai Subjek Hukum

Badan hukum adalah suatu badan atau suatu entity yang keberadaannya atau eksistensinya adalah karena peran dari hukum atau undang-undang. Untuk memudahkan suatu pengaturan, terutama dalam dunia usaha, hukum telah menciptakan manusia baru yang memang banyak terkait dengan urusan dan kepentingan yang berhubungan dengan hukum sehingga juga disebut person in law/recht persoon. Melalui hukum atau undang-undang, misalnya Perseroan Terbatas (PT), Koperasi, Persero, Persero, dana Pensiun, dan juga sekarang Yayasan, yang memperoleh status badan hukum berdasarkan undang-undangnya masing-masing. Demikian pula yang terjadi pada Badan Investasi Pemerintah yang berbentuk badan hukum, tentunya akan tunduk pada ketentuan yang mengaturnya.

Suatu badan hukum ada karena dilahirkan berdasarkan hukum atau undang-undang. Badan hukum tersebut dilahirkan karena pemerintah, masyarakat, atau pihak yang berkepentingan merasa perlu mengadakan atau menciptakannya dengan berdasarkan pertimbangan dan alasan. Badan hukum diberikan peran yang tak ada bedanya dengan manusia, hanya saja dia merupakan manusia buatan atau *artificial person*. Karena diciptakan oleh hukum, badan ini disebut *person in law* atau *rechts persoon*, dan secara hukum berperan dan berfungsi (*role and status*) sebagai manusia. Oleh karena secara hukum diperlakukan sama seperti manusia biasa (*naturlijke person* atau *natural person*), *artificial person* atau badan hukum ini juga bisa mempunyai kekayaan sehingga bisa mempunyai utang dan piutang, bisa bertindak sehingga mempunyai hak dan kewajiban, bisa menggugat dan digugat atau menuntut, melakukan perbuatan-perbuatan hukum seperti layaknya seorang manusia biasa.

Badan hukum sebagai manusia buatan berbeda dengan manusia biasa dalam hal umur. Suatu badan hukum bisa terus ada dan tidak akan mati apabila tidak diakhiri keberadaannya atau dimatikan oleh hukum, sebagaimana juga pada saat dilahirkan atau diadakan. Orang yang menjabat sebagai pengawas atau pengurus bisa berganti, datang dan pergi, tetapi badan hukum tetap ada.

Perseroan Terbatas merupakan contoh badan hukum paling populer, namun dalam melakukan berbagai tindakan hukum, PT selalu diwakili oleh manusia, umumnya adalah pengurus PT atau yang disebut direksi. Umumnya yang bertindak sebagai subjek hukum adalah manusia pribadi yang disebut *natuurlijke person* atau *private person/natural person*.

Sehubungan dengan perancangan atau pembuatan suatu kontrak/perjanjian yang dilakukan oleh Badan Investasi Pemerintah yang berbentuk badan hukum, misalnya : berbentuk Perseroan terbatas, maka hal ini dilaksanakan oleh direksi. Merekalah yang mewakili, bertindak untuk dan atas nama perseroan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (PT).

PT sebagai badan hukum mampu bertindak melalui “wakil”nya melakukan tindakan hukum. Oleh karena itu, PT merupakan subjek hukum dan selaku subjek hukum mandiri bisa mempunyai hak dan kewajiban dalam hubungan hukum.

Badan hukum sebagaimana halnya manusia pribadi, harus memenuhi persyaratan tertentu agar dapat diakui sebagai subjek hukum.

Berdasarkan undang-undang, direksi bertanggung jawab penuh atas pengurusan perseroan (PT) untuk kepentingan dan tujuan perseroan serta mewakili perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan. Dalam hal ini apabila perseroan bertindak ke luar, PT atau badan hukum diwakili oleh direksi dalam hal ini direktur sebagai anggota direksi. Namun, perseroan mempunyai Anggaran Dasar yang mengatur masalah intern perusahaan termasuk mengenai direksi. Siapa yang mewakili perseroan, diatur dan ditentukan dalam Anggaran dasar. namun pengaturan ini tetap harus dalam batas dan lingkup yang dibolehkan berdasarkan undang-undang. Jadi, tidak bebas sekehendak mereka. Misalnya, apabila perseroan diwakili oleh seorang manajer, dapat dipastikan bahwa ia bertindak atas dasar surat kuasa yang diberikan perseroan. Oleh karena itu, dalam merancang suatu perjanjian, dalam komparasinya akan tampak bahwa si manajer bertindak untuk dan atas nama perseroan berdasarkan surat kuasa.

Terkait dengan kemungkinan seorang komisaris mengambil alih pengurusan PT dan kemudian dialah yang bertindak ke luar karena para direktornya tidak bisa dipercaya atau tidak ada. Dapat dijelaskan bahwa kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada organ perseroan terdiri dari Rapat Umum Pemegang Saham, direksi, dan komisaris yang menjalankan fungsinya masing-masing, yaitu RUPS memegang kekuasaan tertinggi, direksi melakukan pengurusan, dan komisaris bertindak sebagai pengawas. Komisaris dapat melakukan tindakan kepengurusan perseroan dalam keadaan tertentu untuk jangka waktu tertentu, berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Anggaran Dasar Perseroan atau melalui keputusan Rapat Umum Pemegang Saham. Selama melakukan tindakan pengurusan dalam jangka waktu tertentu itu, terhadapnya berlaku semua ketentuan mengenai hak, wewenang, dan kewajiban direksi terhadap perseroan dan pihak ketiga.

3.3.2 Pengertian dan Arti Penting Kontrak Bisnis Oleh badan Hukum

Kontrak bisa bersifat lisan bisa juga tertulis. Pernyataan kontrak tertulis bisa berupa memo, sertifikat, atau kuitansi. Karena hubungan kontraktual dibuat oleh dua pihak atau lebih yang memiliki potensi kepentingan yang saling bertentangan, persyaratan kontrak biasanya dilengkapi dan dibatasi oleh hukum. Dukungan dan pembatasan oleh hukum tersebut berfungsi untuk melindungi pihak yang menjalin kontrak dan untuk mendefinisikan hubungan khusus di antara mereka seandainya ketentuannya tidak jelas, mendua arti, atau bahkan tidak lengkap.

Kontrak tidak lain adalah perjanjian itu sendiri (tentunya perjanjian yang mengikat). Dalam Pasal 1233 KUHPerdara disebutkan bahwa tiap-tiap perikatan dilahirkan dari (1) perjanjian dan (2) undang-undang. Kontrak dalam hukum Indonesia, yaitu Burgerlijk Wetboek (BW) disebut *overeenkomst* yang bila diterjemahkan dalam bahasa Indonesia berarti “perjanjian”.

Menurut Peter Mahmud Marzuki⁷⁶, Perjanjian mempunyai arti yang lebih luas daripada kontrak. Kontrak merujuk kepada suatu pemikiran akan adanya keuntungan komersial yang diperoleh kedua belah pihak, sedangkan perjanjian dapat saja berarti social agreement yang belum tentu menguntungkan kedua belah pihak secara komersial.

Salah satu sebab mengapa perjanjian oleh banyak orang tidak selalu dapat dipersamakan dengan kontrak adalah dalam pengertian perjanjian yang diberikan oleh Pasal 1313 KUHPerdara tidak memuat kata “perjanjian dibuat secara tertulis”. Pengertian perjanjian dalam pasal tersebut hanya menyebutkan sebagai suatu perbuatan dimana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih.

Menurut Munir Fuady⁷⁷, banyak definisi tentang kontrak telah diberikan, yang masing-masing bergantung kepada bagian-bagian mana dari kontrak tersebut yang dianggap sangat penting, dan bagian tersebutlah yang ditonjolkan dalam definisi tersebut. Kontrak didefinisikan sebagai suatu kesepakatan yang

⁷⁶ H.R. Daeng Naja, *Pengantar Hukum Bisnis Indonesia*. (Jakarta:Pustaka Yustisia,2009), hlm 98.

⁷⁷ Munir Fuady, *Hukum Kontrak (Dari Sudut Pandang Hukum Bisnis)*. (Bandung:Citra Aditya Bakti,1999).

diperjanjikan (*promissory agreement*) di antara dua atau lebih pihak yang dapat menimbulkan, memodifikasi, atau menghilangkan hubungan hukum atau dapat juga didefinisikan sebagai suatu perjanjian atau serangkaian perjanjian di mana hukum memberikan ganti rugi terhadap wanprestasi terhadap kontrak tersebut oleh hukum dianggap sebagai suatu tugas.

Dari uraian di atas, hal-hal terkait dengan kontrak dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a. Kontrak merupakan media atau piranti yang dapat menunjukkan apakah suatu perjanjian dibuat sesuai dengan syarat-syarat sah nya suatu perjanjian.
- b. Kontrak tersebut sengaja dibuat secara tertulis untuk dapat saling memantau di antara para pihak, apakah prestasi telah dijalankan bahkan telah terjadi suatu wanprestasi.
- c. Kontrak tersebut sengaja dibuat sebagai suatu alat bukti bagi mereka yang berkepentingan sehingga apabila ada pihak yang dirugikan, telah dimiliki alat bukti untuk mengajukan suatu tuntutan ganti rugi kepada pihak lainnya.

Menurut H.R. Daeng Naja, Perkembangan bisnis yang semakin pesat dengan transaksi-transaksi yang berkembang, mengharuskan para pelaku bisnis melakukan pemahaman kontrak, sekurang-kurangnya dalam hal⁷⁸ :

- a. Perikatan apa yang dilakukan dan kapan serta di mana kontrak tersebut dilakukan;
- b. Mengetahui secara jelas siapa yang saling mengikatkan dirinya dalam kontrak tersebut;
- c. Mengetahui hak dan kewajiban para pihak, apa yang harus, apa yang boleh, dan apa yang tidak boleh dilakukan oleh para pihak;
- d. Untuk mengetahui syarat-syarat berlakunya kontrak tersebut;
- e. Untuk mengetahui cara-cara yang dipilih untuk menyelesaikan perselisihan dan pilihan domisili hukum yang dipilih bila terjadi perselisihan antara para pihak;
- f. Untuk mengetahui kapan berakhirnya kontrak, atau hal-hal apa saja yang mengakibatkan berakhirnya kontrak tersebut;

⁷⁸ H.R. Daeng Naja, *Op.Cit.* Hlm. 100

- g. Sebagai alat untuk memantau bagi para pihak, apakah pihak lawan masing-masing telah menunaikan prestasinya atau belum, atau bahkan malah telah melakukan suatu wanprestasi;
- h. Sebagai alat bukti bagi para pihak apabila terjadi perselisihan di kemudian hari, seperti apabila terjadi wanprestasi oleh salah satu pihak dalam kontrak dimaksud, termasuk apabila ada pihak ketiga yang mungkin keberatan dengan suatu kontrak, dan mengharuskan kedua belah pihak untuk membuktikan hal-hal yang berkaitan dengan kontrak dimaksud.

Fungsi kontrak adalah di dalam bisnis adalah untuk mengamankan transaksi, artinya kontrak hubungan bisnis diawali dari kontrak dan tanpa adanya kontrak tidak mungkin hubungan bisnis dapat dilaksanakan. Kontrak dapat dilakukan secara lisan ataupun tertulis. Bahkan dalam *Conventional on International sale of Goods* tahun 1980, kontrak secara lisan juga diakui. Akan tetapi, mengingat bahwa fungsi kontrak adalah untuk mengamankan transaksi bisnis, jika kontrak secara lisan oleh para pihak dapat dipandang aman karena integritas masing-masing pihak memang dapat dijamin, mereka tidak perlu membuat kontrak tertulis. Hanya saja, apabila ada pihak ketiga yang mungkin keberatan dengan kontrak itu dan menentang kedua belah pihak, harus membuktikan adanya kontrak itu dengan bukti lainnya.

Selain itu, pada dasarnya kontrak juga mempunyai fungsi ekonomi. Mengenai hal ini, Michael J. Trebilock, seperti dikutip Erman Rajagukguk⁷⁹ menyebutkan bahwa sedikitnya ada empat fungsi kontrak bila dipandang dari sudut ekonomi. Pertama, kontrak yang memuat ganti rugi bila salah satu pihak melakukan wanprestasi atau melanggar kontrak, akan memberikan *an essential check on opportunism in non simultaneous exchanges* dengan menjamin pihak yang satu dalam pelaksanaan kontrak, tidak berhadapan dengan risiko daripada kerjasama dari pihak lainnya. Kedua, memakai para pihak *given categories of exchange* dengan seprangkat ketentuan kontrak (dimana mereka bebas untuk menentukannya bila mereka mau) sehingga akan mengurangi *transaction cost*. Ketiga, mengurangi ketidakhati-hatian para pihak dengan memberikan tanggung jawab kepada pihak yang mengakibatkan kerugian kepada pihak

⁷⁹ Erman Rajagukguk, *Kontrak Bisnis Internasional dan Kaitannya dengan Analisis Ekonomi Terhadap Kontrak*. (Yogyakarta: Jurnal Magister Hukum Bisnis, 1999).

lainnya. Keempat, memformulasikan seperangkat ketentuan yang merupakan alasan yang memaafkan dalam pelaksanaan kontrak sehingga dapat dilaksanakannya *efficient exchanges*, tetapi tidak mendorong pelaksanaan *inefficient exchanges* yang tidak memenuhi kriteria efisiensi *pareto*.

Menurut Erman Rajagukguk⁸⁰, kontrak dalam berbagai sistem hukum yang modern, dianggap sebagai institusi hukum yang sangat menguntungkan, dimana (1) mengizinkan para pihak menetapkan kepentingan yang sah, seperti menjamin diri mereka dari pelaksanaan kontrak yang tidak memuaskan; (2) memungkinkan individu-individu lainnya menunjukkan kepercayaan mereka kepada pasar; (3) bekerjanya asas *pacta sunt servanda* untuk pelaksanaan kontrak yang efektif; (4) dapat memilih peranan institusi lain untuk menghindari penyelesaian sengketa di pengadilan yang berlarut-larut dan mahal.

⁸⁰ *Ibid.* Hlm. 21

BAB 4 PENUTUP

4.1 Simpulan

1. Pusat Investasi Pemerintah sebagai salah satu Badan Investasi Pemerintah yang berbentuk satuan kerja pemerintah yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU), maka status PIP adalah sebagai penerima delegasi dan sebagai BLU tidak terpisah dari status Pemerintah yang merupakan badan hukum publik. Oleh sebab itu, dalam melakukan tindakan/perbuatan hukum PIP tidak dapat bertindak untuk dan atas namanya sendiri, melainkan harus bertindak untuk dan atas nama Negara/Pemerintah Indonesia yang merupakan Badan Hukum Publik. Konsekuensi dari kelembagaan PIP sebagai operator investasi pemerintah yang dalam pelaksanaannya mencari manfaat ekonomi, sosial dan lainnya tetap tunduk pada terminologi hukum sebagai pengelola keuangan Negara.
2. Pelaksanaan perjanjian investasi yang dilaksanakan oleh Pusat Investasi Pemerintah sebagai salah satu Badan Investasi Pemerintah yang mengelola investasi pemerintah, maka dalam konteks kontrak bisnis yang berdimensi publik, maka Pemerintah dibahas dalam konteks hukum perdata. Dalam kedudukan Pemerintah selaku subjek hukum maka statusnya sama dengan subjek hukum perdata lainnya, demikian juga Pusat Investasi Pemerintah yang merupakan Satuan Kerja Pemerintah yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) harus melakukan "*waiver of immunity*" sebagai regulator dan mengikatkan diri dalam kontrak bisnis bersifat horizontal (koordinatif) dan tidak bersifat vertikal (sub ordinatif) dengan mitra kerjanya. Hal ini memberikan kepastian hukum kepada mitra kerja PIP dalam pelaksanaan perjanjian investasi karena adanya kesetaraan antara PIP dan mitra kerjanya.

4.2 Saran

Untuk meningkatkan kinerja dan *performance* Pusat Investasi Pemerintah sebagai Badan Investasi Pemerintah yang diharapkan dapat menjadi lembaga *Sovereign Wealth Fund* (SWF) yang dapat bersaing dengan lembaga-lembaga SWF yang lain, beberapa kebijakan dan langkah-langkah yang perlu diambil oleh Pemerintah adalah sebagai berikut :

1. Perlunya mengubah status kelembagaan PIP dari semula Satuan Kerja Badan Layanan Umum (BLU) menjadi Badan Hukum tersendiri agar lebih meningkatkan daya saing dan fleksibilitas PIP sebagai operator investasi Pemerintah, namun demikian pemilihan bentuk badan hukum tersebut harus dikaji secara mendalam oleh para *stakeholder* PIP agar tujuan dari pendirian PIP sebagai operator investasi pemerintah dapat dicapai.
2. Dengan perubahan bentuk kelembagaan PIP menjadi badan hukum tersendiri, diharapkan kekayaan yang dikelola PIP merupakan kekayaan yang sudah dipisahkan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari pendirian badan hukum tersebut. Sehingga tindakan hukum yang dilakukan oleh PIP (Negara) sekertika juga sudah berada dalam lingkungan kuasa hukum perdata atau privat. Pada saat itu, PIP (Negara) sebagai subyek hukum tidak lagi dalam kedudukan sebagai badan hukum publik, tetapi dalam kedudukan hukumnya sebagai subyek hukum perdata biasa.
3. Sebagai lembaga *Sovereign Wealth Fund* (SWF) di Indonesia, maka kebijakan jenis dan bidang investasi PIP perlu diperluas dari semula hanya fokus pada bidang infrastruktur menjadi masuk pada bidang-bidang investasi lainnya dengan tetap mengacu pada regulasi yang ada.
4. Dalam pengelolaan investasi pemerintah oleh PIP diperlukan Standar Prosedur Operasi dan manual pelaksanaan investasi pemerintah agar dapat mengakomodasi kebutuhan investasi yang bergerak cepat melalui penggunaan berbagai instrumen pengendalian risiko dengan tetap memperhatikan prinsip tata kelola yang baik.

5. Dalam pelaksanaan perjanjian investasi, PIP harus mampu meyakinkan mitra kerjanya bahwa atas setiap perjanjian investasi yang dilakukan dengan mitranya akan berakhir dengan rasa keadilan dan kepastian hukum bagi para pihak yang mengacu pada :
 - a. Asas Kepastian Hukum (*Rechtsscherheit*) yaitu suatu perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.
 - b. Asas Kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*), dimana masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum, dan hukum adalah untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat.
 - c. Asas Keadilan (*Gerechtigkeit*), dimana masyarakat sangat berkepentingan bahwa dalam pelaksanaan atau penegakan hukum, keadilan harus diperhatikan.

DAFTAR REFERENSI

- Apeldorn, *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Noor Komala, 1962
- Fuady, Munir, *Hukum Kontrak (Dari Sudut Pandang Hukum Bisnis)*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.
- Juwana, Hikmahanto, *Kontrak Bisnis Yang Berdimensi Publik*. Jakarta: Jurnal Magister Hukum (Vol.2 No.1, Februari 2000).
- Ichsan, Achmad, *Dunia Usaha Indonesia*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1986.
- Marsh, S.B. dan J. Soulsby, *Business Law*. 5th edition. England : Mcgraw-Hill Book Company Europe, 1920
- Naja. H.R. Daeng, *Pengantar Hukum Bisnis Indonesia*. Jakarta: Pustaka Yustisia, 2009.
- Nugraha, Safri, et al., *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Badan Penerbitan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Nugraha, Safri, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Badan Penerbitan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Prodjodikoro, R. Wirjono, *Hukum Perkumpulan Perseroan dan Koperasi Di Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat, 1985.
- Prodjodikoro, R. Wirjono, *Perbuatan Melanggar Hukum*. Bandung: Sumur Bandung, 1984.
- Puerwosutjipto, HMN, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia 2*. Jakarta: Rajawali Pers, 1986.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto, *Sendi-sendi Hukum dan Tata Hukum*. Bandung: Penerbit Alumni, 1982.
- Rajagukguk, Erman, *Kontrak Bisnis Internasional dan Kaitannya dengan Analisis Ekonomi Terhadap Kontrak*. Yogyakarta: Jurnal Magister Hukum Bisnis, 1999.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355).

- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286).
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286)
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3874).
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756)
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 48, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4502).
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4812).
- Republik Indonesia, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 52/PMK.01/2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Pusat Investasi Pemerintah.
- Republik Indonesia, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 181/PMK.05/2008 tentang Pelaksanaan Investasi Pemerintah
- Rido, R. Ali, S.H. *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*. Bandung:PT Alumni, 2001.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta:UI Press, 1981.
- Soekanto, Soerdjono dan Mamudji, Sri, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2001.
- Soeria Atmadja, Arifin P., *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Sofwan, Sri Soedewi Masjchoem, *Hukum Perdata – Hukum Perutangan, Bagian B*, Yogyakarta: Seksi Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 1980.
- Subekti, *Hukum Perjanjian*. Jakarta:PT. Intermedia, 1990.

- Sukardono, *Hukum Dagang Indonesia Jilid I (bagian kedua)*, Jakarta: Rajawali Pers, 1985.
- Sutantya, RT, R. Halikusuma dan Sumantoro. *Pengertian Pokok Hukum Perusahaan: Bentuk-Bentuk Perusahaan yang berlaku di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 1995.
- Sutojo, Siswanto dan E. Jhon Aldridge, *Good Corporate Governance-Tata Kelola Perusahaan Yang Sehat*. Jakarta:PT. Damar Mulia Pustaka,2005.
- Tjager, I Nyoman. *Corporate Governance: Tantangan dan Keempatan Bagi Komunitas Bisnis Indonesia*. Jakarta: PT. Prenhallindo, 2003.
- Tomatala, Yakob, *Kepemimpinan yang Dinamis*. Malang : Gandum Mas, 1997.
- Widjaja, Gunawan, *Seri Pemahaman Perseroan Terbatas, Risiko Hukum Pemilik, Direksi dan Komisaris PT*, Jakarta:Praninta Offset, 2008.

