

Kekayaan Negara yang Dipisahkan dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam Bentuk Persero

Meidy Yanto Sandi¹, Muhammad Hadin Muhjad², Akhmad Syaufi³

*Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat
Jl. Brigjen Hasan Basri, Banjarmasin, Indonesia, 70123*

Email: meidyys215@gmail.com

*Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat
Jl. Brigjen Hasan Basri, Banjarmasin, Indonesia, 70123*

Email: mhmuhammad@ulm.ac.id

*Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat
Jl. Brigjen Hasan Basri, Banjarmasin, Indonesia, 70123*

Email: asyaufi@gmail.com

Submitted : 01/06/2023 Reviewed: 20/06/2023 Accepted: 03/07/2023

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)

Abstract: Legally, the capital that came into the company no longer includes a wealth of capital, but a wealth of the company itself. It is a separation of wealth between shareholders and corporate wealth. In connection with the allegation and demanded in a number of former directors or directors of State Owned Enterprises for their acts detrimental to State Owned Enterprises to be considered detrimental to the state, should be given in depth understanding as financial SOEs based on legal theory and the theory of power law is not a financial loss to the state, so that the State Owned Enterprises is also not harm the country.

Keywords: State Finance; BUMN; State Wealth

Abstrak: Secara yuridis, modal yang disertakan ke dalam perseroan bukan lagi menjadi kekayaan orang menyertakan modal, tetapi menjadi kekayaan perseroan itu sendiri. Hal tersebut terjadi pemisahan kekayaan antara kekayaan pemegang saham dan perseroan. Berkaitan dengan di persangkakan dan dituntutnya sejumlah mantan direksi atau direksi Persero atas perbuatan mereka yang merugikan Perserosehingga dikategorikan merugikan keuangan negara, perlu diberikan pemahaman mendalam karena keuangan Persero berdasarkan teori hukum dan teori lingkungan kuasa hukum bukan merupakan keuangan negara sehingga kerugian pada Persero bukan kerugian negara.

Kata Kunci: Keuangan Negara; BUMN; Kekayaan Negara

I. PENDAHULUAN

Guna mendukung kegiatan perekonomian di Indonesia maka kita mengenal beberapa bentuk dari badan usaha. Apabila dibedakan berdasarkan pada asal dari modal berdirinya suatu badan usaha maka akan terbagi menjadi tiga yaitu Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan Badan Usaha Milik Swasta (BUMS)¹. Badan Usaha Milik Negara yang selanjutnya dalam artikel ini akan disebut BUMN adalah badan usaha yang meyeluruh atau sebagian modal yang dimilikinya berasal dari negara melalui penyertaan modal secara langsung dari kekayaan negara yang dipisahkan, hal ini berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara. Pendirian BUMN memiliki tujuan untuk memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian pada umumnya dan penerimaan Negara pada khususnya. BUMN tersebut diadakan untuk mendapat penerimaan Negara. Badan ini merupakan badan usaha maka badan ini bertujuan untuk mengejar keuntungan². Berdasarkan ketentuan yang dimuat dalam pasal 1 tersebut maka dengan adanya pemisahan harta kekayaan negara maka pada saat negara melakukan penyertaan di badan usaha tersebut maka harta kekayaan tersebut menjadi bagian dari kekayaan badan usaha tersebut.

Salah satu karakteristik dari suatu badan usaha yang berbadan hukum adalah adanya pemisahan kekayaan antara para pengurus badan usaha dan badan usaha tersebut. Konsep perusahaan sebagai badan hukum yang kekayaannya terpisah dari para pemegang saham atau anggotanya merupakan sifat yang dianggap penting bagi status korporasi sebagai suatu badan hukum yang membedakan dengan bentuk-bentuk perusahaan lain. Harta negara yang disetorkan sebagai modal BUMN menjadi milik BUMN terpisah dari kekayaan pendiri maupun kekayaan pengurus BUMN³. Pemisahan kekayaan memberikan dampak untuk para pemegang sahamnya dalam hal pertanggung jawaban yang terbatas apabila suatu saat terjadi kerugian. Pemegang saham bertanggung jawab hanya sebatas dengan saham yang dimilikinya. Pada prinsipnya yang bertanggungjawab atas kegiatan yang dilakukan oleh perseroan itu selaku badan hukum⁴.

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 Tentang Badan Usaha Milik Negara dikenal dua macam bentuk dari BUMN yaitu Perusahaan Perseroan atau yang lebih dikenal dengan Persero dan Perusahaan Umum atau yang lebih dikenal dengan sebutan Perum. Ketentuan yang termuat dalam Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara menyatakan bahwa “Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”. Berdasarkan kepada ketentuan tersebut maka Persero berbentuk Perseroan Terbatas (PT) sehingga merupakan badan hukum private bukan badan hukum publik. Sebab Persero menjadi entitas bisnis bukan entitas pemerintah. Hal tersebut menyebabkan sehingga secara kelembagaan tunduk kepada hukum private. Sebagai badan hukum private, adanya kekayaan yang dipisahkan dari pemegang saham

¹Endra Murti Sagoro, “Badan Usaha: Materi Mata Kuliah Bisnis Pengantar” (Yogyakarta, n.d.).

²Ridwan Khairandy, *Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003).

³Gatot Supramono, *BUMN Ditinjau Dari Segi Hukum Perdata* (Jakarta: FH UII Press, 2016).

⁴Munir Fuady, *Perseroan Terbatas Paradigma Baru* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2008).

merupakan karakter yang sangat esensial bagi sebuah badan hukum.

Pemisahan kekayaan ini berimplikasi pada sifat terbatasnya tanggung jawab pemegang saham dalam sebuah badan hukum, seperti Persero. Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 jo Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah menimbulkan beberapa persoalan yang layak untuk dikaji. Persoalan-persoalan tersebut yaitu pertama, konsekuensi hukum adanya kekayaan Negara dipisahkan terhadap kekayaan atau aset yang dimiliki persero dapat dikategorikan sebagai kekayaan Negara dilihat dari konsep badan hukum. Kedua, terjadi disharmonisasi mengenai makna keuangan Negara dalam semua peraturan perundangan di atas.

Kontroversi dan disharmoni terjadi pula jika kemudian dikaitkan dengan Pasal 2 Huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa keuangan Negara meliputi juga kekayaan Negara yang dipisahkan pada perusahaan Negara/Daerah. Selanjutnya menjadi lebih kontroversi lagi jika dikaitkan dengan penjelasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 berkaitan dengan pengertian dan ruang lingkup keuangan mencakup: "Pengertian yang digunakan untuk merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi objek, subjek, proses, dan tujuan. Dari sisi objek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka pemerintahan Negara. Bidang pengelolaan Keuangan Negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang Pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan".

Sesuai dengan tersebut maka Badan Pengawas Keuangan / BPK (untuk selanjutnya ditulis dengan BPK) dapat memeriksa keuangan di mana saja, termasuk keuangan yang dikelola oleh badan-badan hukum privat yang tidak ada kaitannya sama sekali dengan keuangan Negara atau keuangan daerah.⁵ Hal tersebut membawa konsekuensi bahwa pemeriksaan keuangan terhadap BUMN menimbulkan kontradiksi hukum dalam pengaturannya jika BUMN tersebut berbentuk Persero. Pengaturan dalam UU Nomor 19 Tahun 2003 dan UU Nomor 40 Tahun 2007 yang kontradiktif tersebut membawa implikasi hukum terhadap prosedur dan lembaga yang berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai dengan Pasal 138 UU No 40 Tahun 2007, pemeriksaan terhadap perseroan terbatas harus melalui prosedur mengajukan permohonan izin secara tertulis ke pengadilan dalam hal perseroan melakukan perbuatan melawan hukum yang merugikan pemegang saham atau pihak ketiga; anggota direksi atau dewan komisaris melakukan perbuatan melawan hukum yang merugikan perseroan atau pemegang saham atau pihak ketiga.

Termuat ketentuan dalam Pasal 138 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 menimbulkan

⁵ Arifm P. Soeria Atmadja, 2007, *Badan Pemeriksa Keuangan Selaku Auditor Dari Perspektif BUMN*, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 28 No 1, hal. 27

kontradiksi terkait apabila pemeriksaan yang dilakukan terhadap BUMN yang juga pemeriksaannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003, UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara dan UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Terdapat suatu kontradiksi hukum dalam menentukan apakah penyimpangan direksi BUMN yang berbentuk perseroan dikategorikan sebagai kerugian perseroan atau kerugian keuangan Negara. Ketidakmampuan mengatur secara tegas kewenangan dan prosedur pemeriksaan dan tanggung jawab direksi yang merugikan perseroan merupakan pertanda manajemen pengaturan BUMN menjadi akan rancu dan tidak menjelaskan hakikat keuangan Negara dan keuangan perseroan sebagai keuangan privat.

Sejak abad ke-19, kepunyaan badan hukum memiliki ketegasan batasan apakah termasuk kepunyaan publik atau kepunyaan privat. Keduanya tidak mungkin tunduk pada peraturan perundangan yang sama, baik dalam pemeriksaan dan pihak yang berwenang melakukan pemeriksaannya. Prinsip ini sejalan dengan doktrin badan hukum yang mensyaratkan kekayaan/keuangan yang terpisah, sehingga badan hukum tersebut absah sebagai subjek hukum yang memiliki hak dan kewajiban.⁶

Berdasarkan beberapa hal yang telah dijelaskan diatas maka penulis tertarik melakukan pembahasan lebih lanjut mengenai status kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan yang dimiliki oleh BUMN yang berbentuk Persero dan implikasi yuridis adanya konflik norma yang terjadi berkaitan dengan status kekayaan negara yang dipisahkan dalam perusahaan BUMN dalam bentuk Persero.

II. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normative. Menggunakan beberapa jenis pendekatan penelitian yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Sumber bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer (perundang-undangan) kemudian bahan hukum sekunder (hasil penelitian terdahulu, berbagai literatur dalam bentuk buku ataupun lainnya) dan bahan hukum tersier (kamus hukum).

III. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

1.1 Status Kekayaan Negara yang Dipisahkan Pada Perusahaan BUMN yang Berbentuk Persero

Pembagian tugas-tugas negara dalam Negara Hukum Modern (*rechtsstaat*), menurut Presthus meliputi 2 (dua) hal, yaitu:⁷ (a) Policy Making, penentu haluan negara dan (b) Task Executing, pelaksanaan tugas menurut haluan yang telah ditetapkan oleh negara. Lemaire membagi tugas Negara dalam 5 (lima) jenis yaitu: (a) perundang-undangan, (b) pelaksa-

⁶ Arifm P. Soeria Atmadja, "Badan Perneriksa Keuangan Selaku Auditor Dari Perspektif BUMN," *Jurnal Hukum Bisnis* 28, no. 1 (2007): 27.

⁷Smith and Brazirr, *Constitutional and Administrative Law* (London: Maxwell, 2007).

naan, dalam hal ini pembuatan aturan- aturan hukum oleh penguasa sendiri, (c) pemerintahan, (d) kepolisian, dan (e) pengadilan.

Konsepsi Negara (legal state) berkembang menjadi Negara Sejahtera (welfare state) yang menghendaki *staatbemeienis*. Dalam konteks ini negara dan pemerintah turut aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat sebagai langkah mewujudkan kesejahteraan umum selain menjaga kertertiban dan keamanan (*rust en orde*). Administrasi Negara disertai kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*)⁸.

Pemberian kewenangan kepada administrasi Negara untuk bertindak inisiatif sendiri itu lazim dikenal dengan istilah *freies ermessen* atau *discretionary power*, yaitu istilah yang di dalamnya mengandung kewajiban dan kekuasaan yang luas. Kewajiban adalah tindakan yang harus dilakukan sedangkan kekuasaan yang luas itu menyiratkan kebebasan memilih, melakukan atau tidak melakukan tindakan. Menurut E. Utrecht, kekuasaan administrasi Negara dalam bidang legalisasi meliputi kewenangan untuk membuat peraturan atas inisiatif sendiri dan untuk membuat peraturan atas dasar delegasi, *droit function*, yaitu kekuasaan untuk menafsirkan sendiri berbagai peraturan.

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

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 maka pemerintah negara Indonesia menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara kesejahteraan (*welfare state*). Gagasan negara kesejahteraan ini disambut dengan baik sehingga eksistensi BUMN, dimulai dari nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda pada bulan Maret 1957. Nasionalisasi menyebabkan terjadinya perubahan fundamental dalam struktur perekonomian Indonesia yang mengakhiri dominasi Belanda. Dimulai era etatisme (kepentingan Negara di atas kepentingan rakyat). Dalam perkembangannya keuangan Negara terkait erat dengan diterapkannya suatu konsep pemerintahan dalam mana Negara memainkan peranan kunci dalam melindungi dan memajukan kesejahteraan sosial ekonomi warga negaranya. Konsep ini didasarkan pada prinsip-prinsip kesetaraan kesempatan, pemerataan distribusi kekayaan

⁸ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Jakarta: Sinar Harapan, 1990).

aan, dan tanggungjawab public terhadap orang-orang yang tidak mampu menyediakan bagi dirinya sendiri kebutuhan-kebutuhan minimal bagi hidup yang patut. Konsep pemerintahan yang demikian terkenal dengan nama "Negara kesejahteraan" (*welfare state*).

Permasalahan-permasalahan utama dalam penyelenggaraan suatu Negara sejahtera dapat diindikasikan sebagai berikut : menentukan taraf yang sesuai untuk penyediaan berbagai layanan umum oleh Negara; memastikan bahwa system pemanfaatan dan kontribusi pribadi sesuai dengan kebutuhan orang per orang dan keluarga sambil memberikan insentif yang memadai bagi kinerja produktif; memastikan efisiensi penyelenggaraan monopoli dan birokrasi Negara; dan menjaga kesetaraan alokasi sumber daya untuk membiayai penyediaan layanan umum dan kontribusi dari mereka yang mengambil manfaat secara langsung darinya. Dalam permasalahan terakhir inilah keuangan Negara memainkan peran sangat penting, yaitu mengotimalkan kinerja perangkat- perangkat fiscal seperti pajak, retribusi, dan sebagainya untuk membiayai layanan umum oleh Negara serta penerimaan deviden dari Badan Usaha Milik Negara.

Keberadaan PT persero sebagai bentuk BUMN di Indonesia baru dikenal pada tahun 1969. Sebelum itu hanya dikenal dua macam bentuk BUMN yaitu Perusahaan Jawatan (PERJAN) dan perusahaan Umum (PERUM). Perum dan Perjan merupakan dua bentuk BUMN yang sesungguhnya mencerminkan gagasan Negara kesejahteraan. Keberadaan perusahaan jawatan atau service company banyak ditemui di setiap Negara yang mengadopsi pendekatan materiil terhadap demokrasi; dimana Negara tidak hanya menjamin hak-hak sipil dan politik warganegara, tetapi juga menyelenggarakan hak-hak social dan ekonomi masyarakat. Saat ini BUMN bentuk Perjan sudah ada lagi.

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

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

1. Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 (Tambahkan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297). Dalam Pasal 1 disebutkan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.
2. Sementara menurut Pasal 1 Ayat (1) Dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang- undang Nomor 17

Tahun 2003, (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286) dinyatakan bahwa keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dalam Pasal 2 Ayat huruf(g) dinyatakan bahwa kekayaan negara yang dimaksud dalam pasal 1 ayat (1) di atas adalah Kekayaan negara/kekayaan daerah adalah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah. Pengertian yang timbul dari pengakuan atas Kekayaan Negara pada Undang- Undang nomor 17 tahun 2003 tersebut menimbulkan persepsi bahwa BUMN adalah kekayaan Negara yang tidak dipisahkan dari kekayaan Negara. Berbeda dengan Undang-undang nomor 19 tahun 2003 dimana BUMN adalah kekayaan Negara yang dipisahkan.

3. Menindaklanjuti Pasal 2 Ayat huruf(g) Undang-undang nomor 17 Tahun 2003 di atas, maka pada pasal 3 Ayat (1) Undang-undang nomor 15 Tahun 2004 dinyatakan bahwa “Pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara yang dilakukan oleh BPK meliputi seluruh unsure keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 Undang-undang nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara”.
4. Pasal 19, Peraturan Pemerintah nomor 14 tahun 2005, menyatakan bahwa penghapusan secara bersyarat dan penghapusan secara mutlak atas piutang perusahaan Negara/Daerah dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang- undangan yang berlaku. Selanjutnya Pasal 20 menyatakan bahwa tata cara dan penghapusan secara bersyarat dan penghapusan secara mutlak atas piutang Perusahaan Negara/Daerah yang pengurusan piutang diserahkan kepada PUPN (Pengadilan Utang Piutang Negara), di atur lebih lanjut dengan peraturan Menteri Keuangan. Peraturan Pemerintah ini telah diubah melalui Peraturan Pemerintah nomor 33 Tahun 2006. Dengan demikian peraturan ini awalnya tidak memisahkan antara kekayaan BUMN dengan kekayaan Negara sebagai Pemegang Saham.
5. Pasal 2 Ayat (1) Undang-undang Tindak Pidana Korupsi Nomor 31 tahun 1999 Jo Undang-undang Tahun 20 tahun 2001, yang berbunyi “Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian Negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah).

Memperhatikan hal tersebut di atas, dari sudut pandang kedudukan hukum (*Rechtspositie*) Pemerintah terdapat inkonsistensi hukum antara Kekayaan BUMN dalam hukum ranah privat atau hukum ranah public bahkan ada ketetapan hukum yang tidak memberikan kepastian hukum dikaitkan dengan keuangan negara. Pembagian hukum ke dalam hukum publik dan hukum privat sesungguhnya dilakukan oleh ahli hukum Romawi, Ulpianus, ketika ia menulis *”publicum ius est, quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum*

utilitatem” (hukum publik adalah hukum yang berkenaan dengan kesejahteraan Negara Romawi, sedangkan hukum privat adalah hukum yang mengatur hubungan kekeluargaan), pengaruhnya cukup besar dalam sejarah pemikiran dan praktek hukum yang berkembang saat ini. Salah satu pengaruh yang masih terasa hingga kini antara lain bahwa kita tidak dapat menghindarkan diri dari pembagian tersebut, termasuk mengkaji dan memahami keberadaan pemerintah dalam melakukan pergaulan hukum (*rechtsverkeer*). Kenyataan sehari-hari menunjukkan bahwa pemerintah disamping melaksanakan aktivitas dalam bidang hukum public, juga sering terlibat dalam lapangan keperdataan. Dalam pergaulan hukum, pemerintah sering tampil dengan “twee petten”, dengan dua kepala, sebagai wakil dari jabatan (*ambt*) yang tunduk pada hukum publik dan wakil dari badan hukum (*rechtsperson*) yang tunduk pada hukum privat.⁹

Kekayaan Badan Usaha Milik Negara adalah seluruh jumlah kekayaan yang tercatat dalam Neraca perusahaan. Kekayaan Negara pada BUMN terbatas pada kepemilikan saham perseroan dan kepemilikan modal pada Perum. Suatu Badan Hukum yang dibentuk Pemerintah dengan status kekayaan negara yang dipisahkan mengandung makna sejak dipisahkannya sebagian kekayaan Negara menjadi kekayaan Badan Hukum, telah terjadi transformasi yuridis atas keuangan publik menjadi keuangan privat yang tunduk sepenuhnya kepada hukum perdata. Demikian pula kedudukan hukum pejabat pemerintah yang duduk sebagai Pemegang Saham atau komisaris sama atau setara dengan kedudukan hukum masyarakat biasa atau Pemegang Saham swasta lainnya. Imunitas publiknya sebagai penguasa tidak berlaku lagi dan kepadanya tunduk dan berlaku sepenuhnya hukum privat meskipun perusahaan tersebut seratus persen milik Negara.

Penyertaan modal negara di sebuah korporasi statusnya adalah penyertaan biasa dengan status hukum yang sama dengan penyertaan oleh pihak partikelir lain (swasta). Tujuan pemisahan kekayaan Negara tersebut adalah untuk membuat demarkasi yang jelas antara tanggungjawab publik dengan tanggungjawab korporasi (privat). Undang-undang nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN pada penjelasan pasal 4 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Pendirian ini diperkuat dengan surat Mahkamah Agung pada tanggal 16 Agustus 2006.

Berdasarkan hukum suatu korporasi adalah *rechtspersoon*, yaitu orang yang cakap menjunjung hak dan kewajibannya, memiliki kekayaan sendiri, memiliki kewenangan kontraktual serta dapat menuntut dan dituntut atas nama dirinya sendiri (*persona standi in judicio*). Tujuan pemisahan Badan Hukum Perdata dari institusi Negara adalah sangat jelas untuk membatasi tanggungjawab Badan Hukum manakala terjadi exposure bisnis dari keputusan bisnis yang dilaksanakannya, untuk tidak menyentuh kekayaan negara yang lain.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) telah menjadi instrumen penting dari kebijakan sosial dan ekonomi dalam ekonomi campuran industri dan di negara- negara berkembang.

⁹ Khairandy, *Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia*.

Penggunaan BUMN sebagai instrumen kebijakan publik dan bentrokan yang terjadi antara perusahaan-perusahaan BUMN dan perusahaan swasta di satu sisi dan pemerintah dan pengendali lainnya di sisi lain, yang menyebabkan keprihatinan. Ada banyak kesulitan dalam membangun “benar” hubungan antara BUMN, organ-organ lain dari perusahaan-perusahaan negara dan swasta. Masalah menetapkan tujuan untuk BUMN sebagian besar masih belum terselesaikan. Selama kita tidak memahami teori negara, selama kita tidak tahu apa tujuan yang sah dan pengorbanan, tidak ada cara untuk sampai pada jawaban normatif, apakah kinerja perusahaan tertentu “sesuai yang diinginkan”.

Hubungan antara negara dan perusahaan-perusahaan sendiri dapat dianalisis pada tiga tingkat yang berbeda: tingkat yang rasional-ekonomi, di mana apa yang baik bagi perusahaan milik negara mungkin menentang apa yang baik bagi negara secara keseluruhan; tingkat organisasi, di mana konflik tersebut diperparah oleh perebutan kekuasaan, dan tingkat politik, dimana otoritas arbitrase dipandang sebagai anggota individu pemerintah. Jika perusahaan milik negara adalah untuk melayani tujuan nasional dan dikelola secara efisien, hubungan mereka dengan negara harus ditingkatkan. Pertama, negara harus menetapkan tujuan umum perusahaan milik negara itu, menyetujui strategi yang diusulkan, dan menahan diri dari intervensi lebih jauh dalam pengelolaannya. Kedua, perusahaan milik negara harus melaporkan kepada satu otoritas hanya untuk persetujuan, dan tunduk kepada pengendalian strategis efektif. Ketiga, intervensi politik harus sedikit, dan harus terdiri dari tengah-range perjanjian ditandatangani antara anggota pemerintahan dan manajer industri atas badan usaha milik negara, menghindari pertimbangan partisan atau terlalu terperinci.

Profitabilitas komersial tampaknya menjadi legitimasi bagi BUMN manajemen dengan menciptakan kesan di antara beberapa kelompok eksternal bahwa BUMN dikelola dengan baik, dikelola dengan baik, atau memainkan peran sosial yang bermanfaat. Akan terlihat bahwa sebagian besar orang luar tidak memiliki kapasitas atau informasi untuk menyelidiki lebih dalam penyebab dari laba (atau rugi), termasuk faktor-faktor seperti tujuan non-komersial serta kebijakan harga. Hampir tiga dekade setelah membuat perusahaan dengan tujuan yang kompleks, pemerintah India tidak memiliki pengukuran kinerja dan sistem evaluasi yang bisa mengarahkan mereka ke arah tujuan tersebut. Sistem akuntansi dan pelaporan konvensional dikembangkan di sektor swasta tidak hanya memadai untuk BUMN namun dalam beberapa hal bahkan berbahaya, karena mereka memberikan controller eksternal ukuran kinerja berguna yang belum tentu sesuai untuk BUMN.

Berdasarkan hasil penelitian ini, akan terlihat bahwa pemerintah bisa mengadopsi salah satu dari dua sistem untuk evaluasi kinerja BUMN. Salah satu pilihan adalah untuk mempertahankan posisi itu, tunduk pada arahan pemerintah untuk sebaliknya, BUMN bebas untuk mengejar keuntungan seperti perusahaan swasta. Lebih lanjut, dimana arahan tersebut dikeluarkan, pemerintah harus memberikan kompensasi BUMN secara finansial untuk setiap kerugian yang dihasilkan. Dimana distorsi pasar yang terbatas, ini serangkaian kebijakan dapat membuat keuntungan komersial proxy memadai untuk keuntungan sosial. Oleh karena itu, controller eksternal, yang dari studi India tampaknya memiliki kecenderungan alami untuk menilai BUMN berdasarkan profitabilitas, dapat diperbolehkan

untuk melakukannya. Beban informasi dan tuntutan kognitif pada kontroler bisa diperkecil, dan manajemen sistem dari sektor swasta dapat digunakan dengan sedikit modifikasi di BUMN.

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

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

Banyak cara yang dilakukan pengurus Badan Usaha Milik Negara untuk memupuk atau menyelamatkan kekayaan yang dimilikinya. Praktik-Pratik bisnis yang lazim dilakukan antara lain, penjualan produk/jasa, pembelian barang persediaan atau bahan baku, penarikan hutang dan penggunaan aktiva tetap yang dimilikinya, kerjasama usaha, Penghapusbukuan dan pemindahtanganan Aktiva, restrukturisasi dan privatisasi usaha. Semua kegiatan atau praktik-pratik usaha tersebut tidak terlepas dari koridor hukum privat yang mengatur tentang mekanisme perseroan.

Persepsi bahwa BUMN menjadi bagian dari Keuangan Negara tidak bisa diabaikan begitu saja, karena persepsi itu sudah merasuk dan menjadi pendapat stake holder terutama aparat penegak hukum. Dalam yurisprudensi berbagai keputusan-keputusan pengadilan, aparat penegak hukum seperti jaksa, dan pemeriksa, mereka sependapat bahwa BUMN merupakan bagian dari Keuangan Negara. Opini para penegak hukum tersebut bukan tanpa dasar. Erman Rajagukguk¹⁴⁶ menambahkan bahwa dalam kenyataannya sekarang ini tuduhan korupsi juga dikenakan terhadap tindakan Direksi BUMN dalam transaksi- transaksi yang didalilkan dapat merugikan kerugian negara. Dapat dikatakan telah terjadi salah pengertian dan penerapan apa yang dimaksud dengan Keuangan Negara.

Dalam Pasal 1 angka 1 dijelaskan yang dimaksud dengan Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. BUMN terdiri persero dan Perum.¹⁴⁷ Selanjutnya Pasal 1 angka 2 menyatakan: Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.

BUMN Persero sebagai Perseroan Terbatas merupakan entitas bisnis yang memiliki kedudukan mandiri terlepas dari orang atau badan hukum lain dari orang yang mendirikannya,

pengaturannya tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Modal BUMN Persero berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan dari APBN dan selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak didasarkan pada sistem APBN melainkan didasarkan pada mekanisme korporasi melalui prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang sehat.

Penyertaan atas modal saham itu sendiri menurut Pasal 34 ayat (1) UU Nomor 40 Tahun 2007 dapat dilakukan dalam bentuk uang dan/atau dalam bentuk lainnya. Secara yuridis, modal yang disertakan ke dalam perseroan bukan lagi menjadi kekayaan orang menyertakan modal, tetapi menjadi kekayaan perseroan itu sendiri. Di sini terjadi pemisahan kekayaan antara kekayaan pemegang saham dan perseroan. Dengan karakteristik yang demikian, tanggung jawab pemegang saham atas kerugian atau utang perseroan juga terbatas. Utang atau kerugian tersebut semata-mata dibayar secukupnya dari harta kekayaan yang tersedia dalam perseroan.

Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) dijelaskan: Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan Penyertaan Modal Negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran dan Pendapatan Belanja negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Ayat (2) huruf a: Termasuk dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja negara yaitu meliputi pula proyek-proyek Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dikelola oleh BUMN dan/atau piutang negara pada BUMN yang dijadikan sebagai Penyertaan Modal Negara.

Pemerintah sendiri (dalam hal ini Departemen keuangan) masih ada kegamangan menyangkut penyertaan modal pemerintah pada BUMN Persero sebagai bagian dari kekayaan negara, terutama dengan adanya piutang-piutang beberapa Bank plat merah (antara lain BNI, Bank Mandiri, BRI merupakan BUMN Persero) yang macet tidak dapat ditagih dari para penanggung hutang (debitur). Atas dasar ketentuan Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang negara, Pasal 8 menyatakan bahwa "piutang negara atau hutang kepada negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada negara atau Badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh negara berdasarkan suatu peraturan, perjanjian atau sebab apapun" dan dalam penjelasannya dikatakan bahwa piutang negara meliputi pula piutang "badan-badan yang umumnya kekayaan dan modalnya sebagian atau seluruhnya milik negara, misalnya Bank-Bank Negara, P.T.-P.T Negara, Perusahaan-Perusahaan Negara, Yayasan Perbekalan dan Persediaan, Yayasan Urusan bahan Makanan dan sebagainya", serta Pasal 12 ayat (1) undang-undang yang sama mewajibkan Instansi-instansi pemerintah dan badan-badan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 untuk menyerahkan piutang-piutang yang adanya dan besarnya telah pasti menurut hukum akan tetapi penanggung hutangnya tidak mau melunasi sebagaimana mestinya kepada Panitia Urusan Piutang Negara. Kemudian Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah, menyatakan: bahwa penghapusan secara bersyarat dan penghapusan secara mutlak piutang Perusahaan Negara/

Daerah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berikutnya Pasal 20 menyatakan: bahwa tata cara dan penghapusan secara bersyarat dan penghapusan secara mutlak atas piutang Perusahaan Negara/Daerah yang pengurusan piutang diserahkan kepada PUPN diatur lebih lanjut dengan peraturan Menteri Keuangan. Dengan demikian, peraturan-peraturan tersebut tidak memisahkan antara kekayaan BUMN Persero dan kekayaan negara sebagai pemegang saham, yang kemudian memunculkan polemik apakah piutang-piutang pada penanggung hutang (debitur) masuk pada kekayaan negara ataukah kekayaan BUMN Persero sebagai suatu PT yang merupakan badan hukum yang tunduk pada ranah hukum privat.

1.2 Implikasi Yuridis Adanya Konflik Norma Mengenai Status Kekayaan Negara yang Dipisahkan Dalam Perusahaan BUMN yang Berbentuk Persero

Peraturan Hukum merupakan pembedaan dari norma hukum. Peraturan hukum hanya merupakan lambang-lambang yang dipakai oleh norma hukum untuk membadankan dirinya dan merupakan cara yang paling sempurna, ia merupakan sarana yang paling lengkap untuk mengutarakan apa yang dikhendaki oleh norma hukum. Memperhatikan suatu system hukum berdasarkan delapan asas principles of legality, Fuller menyatakan “kegagalan dalam menciptakan suatu system hukum yang baik tidak hanya melahirkan system hukum yang jelek, melainkan sesuatu yang tidak bisa disebut sebagai system hukum sama sekali”.¹⁰

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

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

1. Menurut Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 (Tambahkan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297). Dalam Pasal 1 disebutkan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.
2. Menurut Pasal 1 Ayat (1) Dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003,(Tambahkan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286) dinyatakan bahwa keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

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

Pengertian yang timbul dari pengakuan atas Kekayaan Negara pada Undang- Undang

¹⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: PT Citra Aditya Bhakti, 2000).

nomor 17 tahun 2003 tersebut menimbulkan persepsi bahwa BUMN adalah kekayaan Negara yang tidak dipisahkan dari kekayaan Negara. Berbeda dengan Undang-undang nomor 19 tahun 2003 dimana BUMN adalah kekayaan Negara yang dipisahkan. Ditarik lebih jauh dalam kaitan implementasi peraturan perundang-undangan tentang pemberantasan tindak pidana korupsi maka atas definisi keuangan Negara menjadi sangat memberatkan bagi BUMN untuk berkembang maju mewujudkan maksud dan tujuan pendiriannya secara optimal.

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

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

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

Menilik dari sisi persoalan peraturannya, Suatu sistem hukum sifatnya konsisten. Peraturan-peraturan hukum dikehendaki tidak adanya bertentangan satu sama lainnya. Jika terjadi juga pertentangan karena hal ini tidak mustahil terjadi karena adanya berbagai kepentingan dalam masyarakat, maka akan berlaku secara konsisten asas-asas hukum seperti “*lex specialis derogate legi generali*”, “*lex posteriori derogate legi priori*”, “*lex superior derogate legi inferiori*”.¹¹

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

¹¹Dian Rositawati, *Kedaulatan Negara Dalam Pembentukan Hukum Di Era Globalisasi, Dalam Hukum Yang Bergerak*, ed. Sulistyowati Irianto (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009).

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

Mahkamah Agung dalam hal ini juga telah mengambil keputusan. Hak menguji Mahkamah Agung (*toetsingsrecht*) diatur dalam Undang-undang nomor 14 tahun 1970, Pasal 26 ayat 1:” Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah dari Undang- undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”. Akan tetapi, pencabutan dari perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah tersebut itu tidak dilakukan oleh Mahkamah Agung karena Mahkamah Agung tidak diberikan wewenang legislatif, tetapi dilakukan oleh instansi yang bersangkutan.

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

Konsekuensi hukum dari penerapan prinsip hukum keperdataan dalam hal setoran modal dalam sebuah badan hukum, maka setiap harta kebendaan maupun kekayaan yang disetorkan ke dalam sebuah perseroan terbatas dan atau Perum merupakan suatu peristiwa hukum yang selalu digolongkan ke dalam suatu transaksi antara pendiri atau pemegang saham dengan Perseroan atau Perum itu sendiri. Selanjtnya, Psal 3 ayat (1) Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas mengatur bahwa Pemegang Saham perseroan tidak bertanggungjawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama perseroan dan tidak bertanggungjawab atas kerugian perseroan melebihi nilai saham yang telah diambilnya. Hal mana kekayaan Pemegang Saham berarti telah sepenuhnya dialihkan kepada Perseroan Terbatas. Jelas dinyatakan bahwa kepemilikan saham bukan merupakan bukti kepemilikan atas harta kekayaan perseroan terbatas, melainkan hanya sebatas keikutsertaan pemegang saham dalam menyetorkan modal dengan segala kemungkinan resiko bisnis yang dihadapinya. Berangkat dari hal tersebut maka Negara sebagai Pemegang saham dalam PT Persero tidak memiliki dasar apapun untuk mengecualikan dirinya dari keberlakuan prinsip hukum keperdataan mengenai badan hukum berbentuk Perseroan terbatas tersebut. Karenanya, sudah merupakan kepastian hukum bahwa kekayaan PT Persero bukan merupakan kekayaan Negara. Begitupun hal dengan Perum memperhatikan definisi yang Perum yang dituangkan dalam Undang-undang Nomor 19 tahun 2003 bahwa meskipun bertujuan untuk kemanfaatan umum namun dalam pengelolaannya sesuai dengan prinsip- prinsip perusahaan.

Tujuan pemisahan Badan Hukum Perdata dari institusi Negara adalah sangat jelas untuk membatasi tanggungjawab Badan Hukum manakala terjadi exposure bisnis dari keputusan bisnis yang dilaksanakannya, untuk tidak menyentuh kekayaan negara yang lain. Pemisahan antara 'ownership' atau kepemilikan dan 'control' dalam organisasi. Pemisahan dalam pengambilan keputusan dan fungsi manajemen resiko lumrah terjadi dalam korporasi skala besar termasuk professional partnership, kerjasama mutual dalam sisi financial maupun organisasi nonprofit. Pemisahan ini membawa keuntungan terutama dalam spesialisasi dilingkup manajemen dan resiko serta efektif dalam mengontrol premasalahan-permasalahan organisasi yang ditimbulkan. Menurut Fama & Jensen struktur kontrak memisahkan ratifikasi dan monitoring dari pengambilan keputusan, terutama dalam inisiasi dan implementasi keputusan yang dibuat.¹²

Inkonsistensi dalam memandang kekayaan negara pada Korporasi seolah-olah melekat dan satu kesatuan definisi dengan keuangan negara membawa konsekuensi yuridis yang serius. Dari sisi positif (*upside benefit*)nya akan memberikan pesan kehati-hatian disertai dengan ancaman pemidanaan manakala terjadi salah urus terhadap harta BUMN. Juga memberikan prioritas pengembalian tagihan dalam hal ada pailit, karena dalam undang-undang kepailitan hak negara mendapat prioritas terlebih dahulu dalam pelunasan dari boedel pailit.

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

Penulis tidak dapat membayangkan absurditas yang muncul sebagai akibat skenario tersebut. BUMN yang dipailitkan, akan menjalar menjadi kepailitan negara, dan para pengurus negara (dalam hal ini Pemerintah pengemban kedaulatan negara) akan dituntut pailit – oleh mitranya, yang dapat saja berupa suatu multi national corporation, yang tunduk dan didirikan tidak berdasarkan hukum Indonesia. Akibat terburuk dari skenario ini adalah hilangnya legitimasi yuridis Pemerintah untuk mengurus harta negara. Inilah antara lain suatu kemungkinan ekstrim, apabila kita bermain-main dalam memperluas makna kekayaan negara, yang meluas kepada kekayaan korporasi yang telah dipisahkan dari kekayaan negara.

Kerancuan pengaturan mengenai intreprastasi kekayaan Negara yang dipisahkan akan terus berlangsung selama konsistensi logika berpikir bahwa setiap pengaturan mengenai

¹²J.J H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum Diterjemahkan Rechtreflecties* (Bandung: Citra Aditya, 1993).

harta kebendaan maupun harta kekayaan tidaklah dapat mengabaikan status hukum si pemiliknya dimana setiap objek yang telah ditentukan hukum sebagai sebuah harta kekayaan melekat pula hak dan kewajiban yang melekat pada subjek hukum yang memiliki dan/atau menguasainya tidak dapat didudukan dalam porsi yang sebenarnya.

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

Pengelolaan hukum bisnis adalah tunduk kepada aturan-aturan pengelolaan bisnis yang baik (*good corporate governance*) seperti prinsip kehati-hatian, akuntabilitas, transparansi dan cepat tanggap (*responsif*). *Corporate governance* (pengelolaan korporasi) dapat diartikan sebagai satu set mekanisme – baik itu diartikan sebagai institusional maupun pasar – yang mendorong kepentingan pemegang fungsi kontrol dalam perusahaan (para pembuat keputusan terkait dengan pengoperasian korporasi) untuk membuat keputusan guna memaksimalkan nilai perusahaan kepada pemilik perusahaan sebagai pemilik modal.

Semakin besar *overlapping* antara kepemilikan dan kontrol akan semakin memperkecil potensi konflik kepentingan. Meskipun demikian, ketika kepentingan pihak manajemen dan shareholder tidak sepenuhnya sejajar, akan membuka kesempatan dan kebebasan yang lebih luas kepada manajemen untuk meraih tujuan dan sasaran mereka. Dengan demikian, rasa kepemilikan pihak manajemen sangat bergantung kepada bagaimana posisi ownership dan control.

Pengelola/ Pengurus bisnis dilengkapi dengan fiduciary duties (kepedulian, kemampuan dan kejujuran), *duty of care* (kehati-hatian agar terhindar dari kelalaian (*negligence*), dan tugas untuk menaati perundang-undangan (*statutory duties*). Doktrin penting lainnya adalah *business judgement rule* (BJR) yang mengajarkan bahwa direksi (pengurus) suatu korporasi tidak bertanggungjawab atas kerugian yang timbul dari suatu tindakan pengambilan keputusan, apabila tindakan tersebut didasarkan pada itikad baik dan kehati-hatian.

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

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

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

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

Menurut Erman Rajaguguk, kekayaan yang dipisahkan tersebut dalam BUMN dalam lahirnya adalah berbentuk saham yang dimiliki oleh negara, bukan harta kekayaan BUMN tersebut. Akan tetapi, ada yang mengartikan kekayaan negara yang dipisahkan tersebut tetap milik negara, bukan milik BUMN sebagai Badan Hukum. Pendapat ini keliru, sebagai contoh, andaikata kita memasukkan tanah Hak Milik sendiri sebagai modal PT, Hak Milik tadi berubah menjadi HGB atau HGU atas nama PT, bukan atas nama kita lagi. Kekayaan kita hanyalah saham sebagai bukti modal yang kita setor dan sebagai pemilik perusahaan.¹³

Persero merupakan badan hukum (*rechtspersoon*) yang mandiri dan memiliki hak maupun kewajibannya sendiri termasuk terkait dengan harta kekayaan yang dimiliki persero tersebut terlepas dari harta kekayaan pendirinya maupun pengurusnya. Konsep pemisahan harta kekayaan pada Persero juga berlaku pula pada negara sebagai badan hukum publik, dengan negara turut serta dalam penyertaan modal di suatu persero, maka secara serta merta negara dianggap tunduk dalam domain hukum privat. Dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dinyatakan “Pemegang Saham Perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimilikinya.” Materi Pasal 3 ayat Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas sesuai dengan konsep dari persero yaitu prinsip entitas terpisah (*separate entity*) dan tanggung jawab terbatas (*Limited liability*). Namun prinsip ini tidak dihiraukan dengan masuknya modal negara dalam perseroan. Oleh sebab itu muncullah kerancuan mengenai kekayaan negara dan kekayaan perseroan dan terkait mengenai pemeriksaan dan kerugian negara. Perbedaan pemahaman keuangan negara juga disebabkan adanya perbedaan definisi dari

¹³ *Ibid.*

kerugian negara. Definisi kerugian negara menurut Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara, “Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.”

Status harta kekayaan perseroan yang dipandang dari dua domain berbeda memberikan implikasi yang berbeda pula, karena dalam domain hukum publik dengan adanya kekayaan negara didalam harta kekayaan persero maka secara serta merta maka negara dapat melakukan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara di dalam perseroan tersebut. Namun walaupun demikian didalam domain hukum privat, negara dianggap seperti layaknya pemegang saham biasa dan terlepas dari imunitasnya sebagai badan hukum publik karena dengan melakukan penyertaan modal maka negara dianggap telah menundukkan diri pada domain hukum privat dan negara tidak dapat melakukan pemeriksaan terhadap harta kekayaan persero.

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dirumuskan bahwa keuangan negara meliputi kekayaan negara yang dipisahkan dengan penyertaan modal pada persero, seperti Pasal 2 huruf g yang rumusannya “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.” Apabila membaca Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara ini jelas pengertian keuangan negara, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara, sehingga kekayaan negara yang dipisahkan yang dimasukan sebagai penyertaan modal negara di persero adalah tetap kekayaan negara.

Sedangkan di Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) secara a contrario menentukan hal berbeda menyangkut kekayaan negara yang dipisahkan. Pengertian kekayaan negara tercantum pada Pasal 1 angka (10) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Kekayaan Negara yang dipisahkan berdasarkan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/ atau Perusahaan Umum serta perseroan terbatas lainnya. Selanjutnya pada penjelasan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN yang artinya kekayaan negara yang dipisahkan merupakan kekayaan negara yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal kepada Badan Usaha Milik Negara. Dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara terjadi perbedaan arti dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara merumuskan, “Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan yang ditetapkan dalam APBN dan APBD”. Dengan adanya pengertian mengenai perbendaharaan negara yang melibatkan investasi dan kekayaan yang dipisahkan dari APBN dan APBD menjadi

pertanggungjawaban dan pengelolaan perbendaharaan negara secara otomatis maka menempatkan investasi dalam perseroan dalam domain hukum publik.

Pada Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diatur bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Dengan berdasarkan pada Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka penyertaan modal yang dilakukan oleh negara pada perseroan merupakan salah satu wujud pelaksanaannya. Penyertaan modal yang dilakukan oleh negara berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Masalah kekayaan negara yang dipisahkan terkait dengan keuangan negara semakin rumit. Terdapat dua pandangan yang sama-sama kuat yaitu yang memandang kekayaan negara yang dipisahkan tetap sebagai bagian keuangan negara, dan yang memandang bahwa dengan adanya kekayaan yang dipisahkan dengan melalui penyertaan modal dalam persero maka, kekayaan yang dipisahkan telah menjadi bagian dari harta kekayaan persero.

Kekayaan Negara yang dipisahkan yang kemudian menjadi penyertaan modal pada perseroan merupakan salah satu bentuk perwujudan negara untuk melaksanakan konsep dari negara kesejahteraan (*welfare state*). Hal tersebut sesuai dengan Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa cabangcabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Bentuk kekayaan negara yang dipisahkan merupakan salah satu unsur keuangan negara yang dikelola dengan sebaik-baiknya. Pemisahan kekayaan negara ini mengandung makna dan konsekuensi, yaitu pemerintah menyisihkan kekayaan negara untuk dijadikan modal penyertaan guna dijadikan modal pendirian perusahaan umum atau perseroan, atau untuk menambah dan memperkuat struktur permodalan perusahaan umum atau perseroan terbatas dalam meningkatkan kegiatan usahanya.

Dalam pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan muncul berbagai kendala antara lain terkait dengan status keuangan negara yang telah dipisahkan dan menjadi modal di persero. Persero yang seharusnya badan hukum privat dengan adanya definisi dari Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, “Perbendaharaan negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan yang ditetapkan dalam APBN dan APBD”, menjadikan persero dapat diperiksa oleh badan hukum publik yang berwenang memeriksa keuangan negara. Dengan demikian maka perseroan ditempatkan di dalam domain hukum publik.

Dalam pelaksanaan pengelolaannya negara, negara tidak dapat sepenuhnya melepaskan pengawasan terhadap pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan tersebut. Namun sebenarnya bahwa dalam pengelolaan keuangan persero maka sepenuhnya merupakan kewenangan dari perseroan sendiri, namun dalam hal ini negara selaku pemegang saham dapat melakukan proses pengawasan, dan dalam kedudukan sama seperti pemegang saham perorangan lainnya. Dikaitkan dengan pengawasan yang dimaksud pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013, seharusnya pengawasan lembaga publik hanya berhenti pada representatif dari negara pada persero sebagai pemegang saham tersebut, sehingga pemeriksaan yang dilakukan lembaga publik tidak sampai meliputi kekayaan persero.

Penegasan atas pertanggungjawaban terbatas yang dimiliki pemegang saham sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, “Pemegang saham Perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimiliki”. Dengan demikian maka jelas bahwa harta persero terpisah dengan harta negara. Apabila harta persero sama seperti harta negara maka utang persero sama dengan utang negara yang hal itu bertentangan dengan pertanggung jawaban terbatas.

Asas yang sangat penting dalam persero yang selanjutnya adalah *limited liability*, tanggung jawab terbatas (*limited liability*) maksudnya adalah bahwa pemegang saham bertanggung jawab hanya sebesar modal yang disertakan dalam perseroan yang berarti hanya sebesar saham yang dimiliki. Pemegang saham tidak dapat bertanggung jawab sampai harta pribadi yang dimilikinya. Namun hal tersebut tidak mengurangi kemungkinan Pemegang Saham bertanggung jawab sampai meliputi harta pribadinya, apabila diketahui bahwa pemegang saham memiliki itikad tidak baik dengan memperlakukakan persero untuk kepentingan pribadi atau pemegang saham bertindak sebagai penanggung terhadap kreditor atas utang perseroan. Konsep ini biasa disebut sebagai *piercing corporate veil*, dan dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas juga telah diatur terutama pada Pasal 3 ayat (2).

Risiko negara karena turut serta dalam melakukan penyertaan modal dalam persero antara lain negara harus tunduk dalam lingkup hukum privat karena persero sebagai badan hukum privat. Hakikat pemisahan kekayaan negara yang dipisahkan untuk dijadikan penyertaan modal pada persero sebagai badan hukum privat, seperti persero adalah pelepasan sama sekali dari induknya, yaitu kekayaan negara atau keuangan negara. Akibat hukum dari penyertaan tersebut adalah negara akan berstatus sebagai pemegang saham dalam persero dan pemilik modal dalam perusahaan umum, yang dalam hal ini diwakili oleh menteri Negara BUMN. Kekayaan negara yang dipisahkan tersebut akan menjadi kekayaan persero dan perum. Dalam bahasa Belanda dikenal dengan istilah *split'sen* atau *splitse* itu berarti pembagian atau pembelahan menjadi dua. Dibagi atau dibelah itu mengandung makna yuridis bahwa antara yang satu dengan yang lain memang sudah tidak menjadi satu kesatuan.

Menurut hukum persero, negara berstatus sebagai pemegang saham, bukan merupakan lembaga publik, sehingga Direksi maupun Dewan komisaris dari persero bukanlah penyelenggara negara, mereka adalah organ persero yang tunduk pada domain hukum privat apabila keuangan negara bukan keuangan persero maka negara selaku pemegang saham apabila persero mengalami kerugian karena deviden yang didapat kecil maka negara dapat melakukan gugatan ganti kerugian, sebagaimana disebutkan pada Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 97 ayat (6) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pada Pasal 61 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas mengatur bahwa, “Setiap pemegang saham berhak mengajukan gugatan terhadap Perseroan ke pengadilan negeri apabila dirugikan karena tindakan Perseroan yang dianggap tidak adil dan tanpa alasan wajar sebagai akibat keputusan RUPS, Direksi, dan/atau Dewan Komisaris”.

Dari sisi subyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek

sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah daerah, Perusahaan Negara, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Bidang pengelolaan Keuangan Negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

IV. PENUTUP

Kesimpulan

Status harta kekayaan Perseroan dalam perspektif Keuangan Negara yang dipisahkan. Kekayaan negara yang dipisahkan yang telah disertakan dalam persero bukan lagi menjadi bagian dari keuangan negara. Yang menjadi bagian dari keuangan negara adalah kepemilikan modal yang disertakan yaitu dalam bentuk saham. Berdasarkan doktrin limited liability maka pemegang saham yang telah menyertakan modalnya pada persero hanya bertanggungjawab sebesar modal yang telah disertakan. Negara yang telah menyertakan modalnya juga berkedudukan sebagai pemegang saham, dan hanya bertanggung jawab sebesar modal yang disertakan. Penyertaan modal yang dilakukan negara yang bersumber dari kekayaan negara yang dipisahkan merupakan bagian dari pergeseran rezim yang asal mulanya merupakan bagian dari keuangan negara yang merupakan rezim hukum publik setelah menjadi penyertaan modal pada persero maka bergeser menjadi rezim hukum privat yang berlaku.

Implikasi kekayaan negara yang dipisahkan yaitu harta kekayaan negara yang dipisahkan yang dijadikan modal penyertaan dalam Persero merupakan keuangan Persero, karena persero merupakan subyek hukum yang berdiri sendiri terlepas dari para pendirinya maupun pemegang saham. Berdasarkan asas pemisahan harta kekayaan, kekayaan badan hukum terpisah dari kekayaan pendirinya, maka negara selaku pemegang saham yang telah menyertakan modalnya pada persero hanya bertanggungjawab sebesar modal yang telah disertakan dan kekayaan persero terpisah dari keuangan negara. Modal yang telah disertakan telah menjadi milik persero karena kekayaan yang dimiliki pemegang saham terpisah dari kekayaan persero.

Saran

Pemerintah harus menyadari bahwa BUMN (Persero) merupakan entitas bisnis yang tidak bisa lepas dari pengaruh pasar yang inamis. Oleh karena itu kerugian yang dialami BUMN (Persero) harus di pandang sebagai sesuatu yang wajar sepanjang pengurus BUMN (Persero) telah melaksanakan tata kelola perusahaan yang baik dalam mengurus BUMN (Persero). Dan bagi pengurus BUMN (Persero) yang tidak melaksanakan tata kelola perusahaan yang baik sehingga menimbulkan kerugian bagi BUMN (Persero), pemerintah dapat mengatasinya dengan cara pemerintah sebagai pemegang saham dapat menggugat direksi atau komisaris

BUMN (Persero) secara perdata, dan pemerintah dapat melaporkan pengurus BUMN (Persero) kepada aparat penegak hukum apabila diduga terjadi pemalsuan data dan laporan keuangan, penggelapan uang perusahaan, pelanggaran atas perundangan-undangan lain yang memuat ketentuan pidana dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Perlunya harmonisasi dan kordinasi yang baik melibatkan Kementerian Keuangan, Kementerian BUMN dan Kementerian Hukum dan HAM untuk menyusun suatu peraturan perundangan-undangan sesuai kebutuhan dan posisi hukum yang ideal dengan memperhatikan fakta dan karakteristik objek hukum dilapangan. Sudut pandang hukum pada Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa kekayaan Negara termasuk didalamnya kekayaan BUMN pada kenyataannya menghambat laju perkembangan BUMN mewujudkan cita-citanya, oleh karena itu dibutuhkan perumusan kembali peraturan perundangan-undangan yang ideal sehingga dapat menciptakan hukum yang mampu mendorong BUMN berkinerja dengan lebih baik yang pada akhirnya mampu segera merealisasikan maksud dan tujuan sesuai pendiriannya

REFERENSI

- Atmadja, Arifm P. Soeria. "Badan Perneriksa Keuangan Selaku Auditor Dari Perspektif BUMN." *Jurnal Hukum Bisnis* 28, no. 1 (2007): 27.
- Brazirr, Smith and. *Constitutional and Administrative Law*. London: Maxwell, 2007.
- Bruggink, J.J H. *Refleksi Tentang Hukum Diterjemahkan Rechtreflecties*. Bandung: Citra Aditya, 1993.
- Fuady, Munir. *Perseroan Terbatas Paradigma Baru*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2008.
- Khairandy, Ridwan. *Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bhakti, 2000.
- Rositawati, Dian. *Kedaulatan Negara Dalam Pembentukan Hukum Di Era Globalisasi, Dalam Hukum Yang Bergerak*. Edited by Sulistyowati Irianto. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009.
- Sagoro, Endra Murti. "Badan Usaha: Materi Mata Kuliah Bisnis Pengantar." Yogyakarta, n.d.
- Supramono, Gatot. *BUMN Ditinjau Dari Segi Hukum Perdata*. Jakarta: FH UII Press, 2016.
- Utrecht, E. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Sinar Harapan, 1990.