IMPLIKASI KONFLIK NORMA MENGENAI PEMAKNAAN KEKAYAAN NEGARA YANG DIPISAHKAN DALAM PERSEROAN TERBATAS TERHADAP KEWENANGAN BADAN PENGAWAS KEUANGAN UNTUK MELAKUKAN PEMERIKSAAN PERUSAHAAN PERSEROAN

TESIS

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Guna Memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum (Strata-2)

Oleh:
SURYO HUTOMO, SIK
10912561

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2015

LEMBAR PENGESAHAN DOSEN PEMBIMBING

IMPLIKASI KONFLIK NORMA MENGENAI PEMAKNAAN KEKAYAAN NEGARA YANG DIPISAHKAN DALAM PERSEROAN TERBATAS TERHADAP KEWENANGAN BADAN PENGAWAS KEUANGAN UNTUK MELAKUKAN PEMERIKSAAN PERUSAHAAN PERSEROAN

TUGAS AKHIR

SURYO HUTOMO, SIK

Nomor Mahasiswa : 10912561

Program Studi : MAGISTER HUKUM

(HUKUM BISNIS)

Yogyakarta, 30 Maret 2015

Pembimbing,

Prof. DR. Ridwan Khairandy, S.H., M.H.

IMPLIKASI KONFLIK NORMA MENGENAI PEMAKNAAN KEKAYAAN NEGARA YANG DIPISAHKAN DALAM PERSEROAN TERBATAS TERHADAP KEWENANGAN BADAN PENGAWAS KEUANGAN UNTUK MELAKUKAN PEMERIKSAAN PERUSAHAAN PERSEROAN

Oleh:

Nama Mahasiswa : **SURYO HUTOMO, SIK**

Nomor Mahasiswa : **10912561**

BKU : **Hukum Bisnis**

Telah diajukan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir / Tesis dan dinyatakan LULUS pada Senin, 30 Maret 2015
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Tim Penguji

Prof. DR. Ridwan Khairandy, S.H, M.H. Yogyakarta, 31.. Maret 2015

DR. Siti Anisah, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 31.. Maret 2015

Ery Arifudin, S.H., M.H. Yogyakarta, 31 Maret 2015

Mengetahui,

Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
PROGRAM PASCASARJANA
FAKULTAS HUKUM
YOGYAKARTA

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

IMPLIKASI KONFLIK NORMA MENGENAI PEMAKNAAN KEKAYAAN NEGARA YANG DIPISAHKAN DALAM PERSEROAN TERBATAS TERHADAP KEWENANGAN BADAN PENGAWAS KEUANGAN UNTUK MELAKUKAN PEMERIKSAAN PERUSAHAAN PERSEROAN

TESIS

Oleh :

Nama Mahasiswa	: **SURYO HUTOMO, SIK**
Nomor Mahasiswa	: **10912561**
BKU	: **HUKUM BISNIS**

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir / Tesis
Dan dinyatakan LULUS pada hari Senin, 30 Maret 2015

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2015

PERNYATAAN ORISINALITAS

" Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam Tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis menjadi acuan dalam naskah ini dan disebutkan dalam referensi. Apabila kemudian hari terbukti bahwa pernyataan ini tidak benar, saya sanggup menerima hukuman / sanksi apapun sesuai peraturan yang berlaku "

Yogyakarta, 30 Maret 2015

SURYO HUTOMO, SIK
NIM. 10912561

MOTTO

"It's all about commitment to providing extensive services and improving quality, yet positioning ourselves for better servant to community"

(Ini semua tentang komitmen untuk memberikan pelayanan yang luas dan meningkatkan kualitasnya, namun di satu sisi saya memposisikan sebagai seorang publik service yang lebih baik kepada masyarakat)

"It's E,bedded in my mind that I am continuously bring greater value to my member and community"

(Tertanam dalam pikiran saya bahwa saya harus terus membawa nilai - nilai yang lebih baik untuk anggota dan masyarakat saya)

PERSEMBAHAN

Dengan mengucap iringan doa dan syukur Alhamdulillah kepada Allah S.W.T tesis ini kupersembahkan untuk :

- Ayahanda dan Ibunda tercinta yang senantiasa mendukung dan merangkai do'a untuk keberhasilanku dengan tiap tetes keringat dan air mata suci,
- Istriku tersayang, Sri Ratu Ratna Intan yang setia mendampingi ku dan memberi saran - sarannya,
- Putraku yang hebat, Raja Hutomo Al Rasyid, sebagai penyemangat Ayah untuk cepat menyelesaikan tesis ini,
- Almamater dan kampusku tercinta "UII" Yogyakarta.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِيْمِ

Alhamdulillahirobil'alamin.

Puji syukur atas kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya serta memberikan kekuatan dan kesabaran, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis penelitian yang berjudul "Implikasi Konflik Norma Mengenai Pemaknaan Kekayaan Negara yang Dipisahkan dalam Perseroan Terbatas Terhadap Kewenangan Badan Pengawasan Keuangan untuk Melakukan Pemeriksaan Perusahaan Perseroan". Tesis ini dilakukan untuk memenuhi salah satu syarat menyelesaikan kuliah S-2 Fakultas Hukum Jurusan Hukum Bisnis Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Begitu banyak proses yang dialami penulis dalam penyelesaian tesis ini, semua tak lepas dari peran berbagai pihak yang telah membantu baik langsung maupun tidak langsung, untuk itu penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan yang setinggi - tingginya kepada :

1. Dr. Ir. Harsoyo, M.Sc, Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk menempuh perkuliahan di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
2. Dr. Aunur Rohim Faqih, S.H., M.Hum., Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah memberikan ijin sehingga penelitian dan skripsi ini dapat terlaksana.

3. Drs. Agus Triyanta, M.A, M.H, Ph.D., Ketua Program Studi Pascasarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah memberikan ijin sehingga penelitian dan tesis ini dapat terlaksana.
4. Prof. DR. Ridwan Khairandy, S.H, M.H., Dosen Pembimbing yang selalu memberikan motivasi dan dorongan dalam pembuatan tesis sampai tahap penyelesaian.
5. Seluruh staf pengajar, karyawan jurusan Hukum Bisnis dan Perpustakaan Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah menyediakan buku - buku dan pelayanan terbaik.
6. Kedua orang tua, yang telah banyak memberikan dukungan baik moril maupun materiil serta do'a yang tiada henti mengalir untukku.
7. Istriku tercinta, Sri Ratu Ratna Intan, terimakasih banyak atas dukungan.
8. Juniorku, Raja Hutomo Al Rasyid, dengan mu nak, Ayah cepat menyelesaikan tesis ini,
9. Dan pihak terkait lainnya, dimana penulis tidak dapat menuliskannya, terimakasih banyak.

Semoga Allah SWT melimpahkan rahmat dan karunia - Nya atas kebaikan yang telah diberikan, Amin. Penulis menyadari bahwa dalam penulisan tesis ini masih banyak terdapat kekurangan dan jauh dari sempurna, karena keterbatasan yang penulis miliki.

وَالسَّلَامُ عَلَيْكُمْ وَرَحْمَةُ اللهِ وَبَرَكَاتُهُ

Yogyakarta, Maret 2015

Penulis

ABSTRAK

Suryo Hutomo, SIK

Penelitian ini didasarkan pada masuknya Badan Usaha Milik Negara Perseroan Terbatas (BUMN Persero) sebagai salah satu objek pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai akibat dari luasnya lingkup keuangan Negara dalam Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Penelitian ini membahas dua permasalahan utama. *Pertama*, status kekayaan yang dipisahkan pada Persero Terbatas dalam BUMN. *Kedua*, Implikasi adanya konflik norma mengenai status kekayaan Negara yang dipisahkan dalam persero terhadap kewenangan BPK untuk memeriksa Direksi Persero Terbatas. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah *yuridis normatif* yang bertumpu pada data sekunder dan disajikan secara *deskriptif analitis*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa BPK diberikan kewenangan melakukan pemeriksaan terhadap BUMN Persero disebabkan ketidaktelitian pembentuk Undang - Undang dalam memaknai filosofi pemeriksaan keuangan Negara dalam Undang - Undang Dasar Tahun 1945. Lembaga yang berwenang memeriksa BUMN Persero adalah Kantor Akuntan Publik yang dipilih melalui mekanisme Rapat Umum Pemegang Saham. Dengan demikian, BPK sebagai lembaga Negara seharusnya hanya melakukan pemeriksaan yang sifatnya makrostrategi keuangan Negara saja, yakni meliputi kebijakan, program, tujuan dan kemanfaatan keuangan Negara.

Kata kunci :
Badan Pemeriksa Keuangan, Keuangan Negara, Badan Usaha Milik Negara Perseroan Terbatas, Direksi.

ABSTRACT
Suryo Hutomo, SIK

This study is based on the inclusion of the Badan Usaha Milik Negara Perseroan Terbatas (BUMN Persero) as one of the inspection object Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) as a result of the breadth of the scope of state finances in Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. This study addresses two main issues. First , the status of wealth separated in Badan Usaha Milik Negara Perseroan Terbatas (BUMN Persero). Second, the implications of a conflict of norms on the status of state assets set aside in the state-owned BPK against the authority to examine the Board of Directors Persero. The method used in this research is normative juridical , which is based on secondary data presented descriptively and analytically

The results showed that the Badan Usaha Milik Negara Perseroan Terbatas (BUMN Persero) was given the authority to conduct an examination of the Badan Usaha Milik Negara Perseroan Terbatas (BUMN Persero) due to the inaccuracy of the legislators in understanding the philosophy of financial examination in the Constitution of 1945. Authorized institutions examine Badan Usaha Milik Negara Perseroan Terbatas (BUMN Persero) is a Public Accounting Firm chosen through mechanisms General Meeting of Shareholders. Thus , the Badan Usaha Milik Negara Perseroan Terbatas (BUMN Persero) as a state institution should only examine the nature of the financial makrostrategi countries, which includes policies , programs , objectives and financial expediency state

Keywords :

Audit Board , the State Treasury , State Owned Company Limited , Board of Directors

DAFTAR ISI

Halaman

Judul I

Pengesahan II

Pengujian III

Penilaian IV

Pernyataan Bebas Plagiarisme V

Motto dan Persembahan VI

Kata Pengantar VII

Abstrak IX

Daftar Isi XI

BAB I PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang Masalah 8

B. Perumusan Permasalahan 8

C. Tujuan Penelitian 9

D. Landasan Teoritik 9

1. Teori Badan Hukum 11

2. Konsep Keuangan Negara dari berbagai sudut pandang 25

3. Konsep Kekayaan Negara yang Dipisahkan 27

4. Doktrin *Ultra Vires* (pelampauan kewenangan perseroan) 29

5. Doktrin *Piercing The Corporate Veil* 31

6. Asas Kepastian Hukum 33

E. Kerangka Konseptual 35

F. Manfaat Penelitian 36

G. Metode Penelitian 36

1. Sifat Penelitian 36

2. Fokus Penelitian 36

3. Jenis Data 37

4. Teknik Pengumpulan Data 37

5. Metode Pendekatan 38

6. Metode Analisis Data 38

7. Sistematika Penulisan .....

BAB II TINJAUAN PUSTAKA..... 40

A. Status Kekayaan Negara yang dipisahkan pada Perseroan dalam BUMN..... 40

1. Keuangan Negara..... 40
2. Kekayaan Negara..... 44

B. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) 46

1. Pengertian 46
2. Maksud dan Tujuan Pendirian BUMN..... 49
3. Modal BUMN..... 50

C. Perseroan Terbatas 55

1. Pengertian..... 55
2. Perseroan Terbatas sebagai Badan Hukum 58
3. Organ Perseroan..... 65

a) Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS)..... 66
b) Direksi Perseroan..... 68
c) Komisaris Perseroan..... 71

D. Badan Pemeriksa Keuangan..... 74

1. Pengertian 74
2. Struktur Organisasi BPK..... 75
3. Visi, Misi dan Tujuan Strategis BPK..... 75
4. Jenis Pemeriksaan yang Dilakukan BPK..... 76
5. Tugas dan Wewenang BPKB..... 77

BAB III Status Kekayaan Negara yang Dipisahkan dalam Perusahaan Perseroan dan implikasinya terhadap Kewenangan Badan Pengawas Keuangan Republik Indonesia untuk memeriksa Direksi Perusahaan Perseroan 82

A. Status Kekayaan Negara yang Dipisahkan dalam Perusahaan Perseroan 82

1. Pengurusan dan Pengawasan Badan Usaha Milik Negara..... 86
2. Kekayaan Negara yang Dipisahkan..... 94

B. Implikasi Hukum Kewenangan BPK dalam Pemeriksaan BUMN 105
1. Terhadap Penerapan Dokrin Badan Hukum dan Teori Hukum Keuangan Negara..... 106
2. Terhadap Kinerja Pemeriksaan Keuangan Negara..... 107
3. Terhadap Kinerja Pengelolaan BUMN Persero..... 110
BAB IV PENUTUP..... 117
A. Kesimpulan..... 117
B. Saran..... 119
DAFTAR PUSTAKA..... 120

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

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

Pasal 1 Undang - Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU No. 19 Tahun 2003) menentukan bahwa BUMN adalah badan usaha yang menyeluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan modal secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan. Dengan pemisahan ini maka begitu Negara melakukan penyertaan di perusahaan tersebut maka akan menjadi kekayaan badan usaha itu[2]. Penyertaan modal Negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN menurut Pasal 4 jo Penjelasan Pasal 4 ayat (2) UU No. 19 Tahun 2003, bersumber dari[3]:

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disebut APBN),

---

[1] Ridwan, Khairandy, Pokok-pokok Hukum Dagang Indonesia, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hal. 163.

[2] *Ibid,* hal 163.

[3] Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003, BAB I, Pasal 4.

2. Termasuk dalam APBN yaitu meliputi proyek - proyek APBN yang dikelola oleh BUMN dan / atau piutang Negara pada BUMN yang dijadikan sebagai penyertaan modal,
3. Kapitalisasi cadangan; kapitalisasi cadangan ini adalah penambahan modal di sektor yang berasal dari cadangan,
4. Sumber lainnya; termasuk dalam kategori sumber lainnya ini antara lain keuntungan revaluasi aset.

Pemisahan tersebut adalah salah satu karakteristik badan hukum. Konsep perusahaan sebagai badan yang hukum yang kekayaannya terpisah dari para pemegang saham atau anggotanya merupakan sifat yang dianggap penting bagi status korporasi sebagai suatu badan hukum yang membedakan dengan bentuk - bentuk perusahaan lain. Sifat terbatasnya tanggung jawab secara singkat merupakan pernyataan dari prinsip bahwa pemegang saham tidak bertanggungjawab secara pribadi atas kewajiban perusahaan. Sebagai konsekuensi dari pemisahan kekayaan tersebut maka begitu Negara telah melakukan penyertaan ke dalam BUMN, kekayaan tersebut telah menjadi milik BUMN bukan lagi kekayaan dari Negara sebagai pendiri BUMN tersebut[4].

UU No. 19 Tahun 2002 mengenal dua macam BUMN yaitu Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum). Mengenai pengertian BUMN ditemukan dalam Pasal 1 Angka 1 UU No. 19 Tahun 2003[5]. Sedangkan

[4] Ridwan, Khairandy, *loc cit.,* hal.163.

[5] Republik Indonesia, *loc cit.*, pasal 1 yang menyatakan bahwa 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.

mengenai Persero diatur dalam Pasal 1[6]. Karena Perseroan adalah Perseroan Terbatas maka badan usaha ini selain harus tunduk pada UU Nomor 19 Tahun 2003, juga harus tunduk pada UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas[7]. Adapun Perseroan Umum menurut Pasal 1 Angka 4 adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh Negara dan tidak terbagi atas saham yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Berdasarkan definisi Persero di atas, dapat di tarik unsur - unsur yang melekat di dalam Persero, yaitu :

1. Persero adalah badan usaha,
2. Persero adalah Perseroan Terbatas,
3. Modalnya terbagi dalam saham,
4. Tujuan didirikannya Persero adalah untuk mengejar keuntungan.

Oleh karena Persero ini berbentuk PT maka persero adalah badan hukum privat, bukan badan hukum publik. Persero adalah entitas bisnis bukan entitas pemerintah. Karena itu secara kelembagaan ia tunduk kepada hukum privat. Sebagai badan hukum privat, adanya kekayaan yang dipisahkan dari pemegang saham merupakan karakter yang sangat esensial bagi sebuah badan hukum.

---

[6] Republik Indonesia, *Op. cit.*, 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.

[7] Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 Pasal 1, angka 1 menyatakan bahwa Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya.

Pemisahan kekayaan ini berimplikasi pada sifat terbatasnya tanggung jawab pemegang saham dalam sebuah badan hukum, seperti Persero.

Undang - Undang dimaksud adalah UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan UU No 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi, UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan PP No 14 Tahun 2005 jo PP No 33 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara / Daerah menimbulkan beberapa persoalan yang layak untuk dikaji. Persoalan - persoalan tersebut adalah[8]:

1. Pertama, konsekuensi hukum adanya kekayaan Negara dipisahkan terhadap kekayaan atau aset yang dimiliki persero dapat dikategorikan sebagai kekayaan Negara dilihat dari konsep badan hukum,
2. 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 UU 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 UU Nomor 17 Tahun 2003 berkaitan dengan pengertian dan ruang lingkup keuangan mencakup[9]:

> "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

[8] Ridwan Khairandy, *loc cit*, hal. 201.

[9] Erman Radjagukguk, Pengertian Keuangan Negara dan Kerugian Negara. http://www.ermanhukum.com.http://ermanhukum.com/Makalah%20ER%20pdf/PENGERTIAN%20KEUANGAN%20 NEGARA.pdf, 2006 diakses 20 Oktober 2014 pukul 22.22.

dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subjek dimaksud dengan keuangan Negara meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas dimiliki Negara, dan / atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara / Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan Negara. Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka pemerintahan Negara. Bidang pengelolaan Keuangan Negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengeloalaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang Pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan".

Atas dasar ketentuan ini, maka Badan Pengawas Keuangan / BPK (untuk selanjutnya ditulis dengan BPK dalam thesis ini) 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[10].

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

[10] Arifin P. Soeria Atmadja, "Badan Pemeriksa Keuangan Selaku Auditor Dari Perspektif BUMN, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 28 No 1 Tahun 2007, hal. 27.

terhadap perseroan terbatas harus melalui prosedur mengajukan permohonan izin secara tertulis ke pengadilan dalam hal :

1. Perseroan melakukan perbuatan melawan hukum yang merugikan pemegang saham atau pihak ketiga dan,
2. Anggota direksi atau dewan komisaris melakukan perbuatan melawan hukum yang merugikan perseroan atau pemegang saham atau pihak ketiga.

Adanya ketentuan dalam Pasal 138 UU Nomor 40 Tahun 2007 menimbulkan kontradiksi terkait apabila pemeriksaan yang dilakukan terhadap BUMN yang juga pemeriksaannya diatur dalam UU 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. Dalam paket Undang - Undang Negara tersebut, BPK mempunyai wewenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN maupun perusahaan umum.

Dalam Pasal 71 ayat (2) UU Nomor 19 Tahun 2003 dinyatakan, Badan Pemeriksa Keuangan berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai dengan Peraturan perundang - undangan. Ketentuan tersebut tidak mengatur wewenang BPK yang harus melakukan permohonan sebelumnya kepada pengadilan untuk memeriksa BUMN. Sementara itu, berdasarkan Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2006, BPK bertugas memeriksa BUMN tanpa memerlukan ijin karena sudah ditetapkan dan diatur dalam Undang - Undang. BPK menolak meminta ijin Pengadilan Negeri untuk melakukan pemeriksaan terhadap BUMN jika terjadi dugaan unsur merugikan keuangan Negara karena kewenangannya

sudah diatur dalam UU Nomor 19 Tahun 2003 dan UU Nomor 15 Tahun 2006 sehingga prosedural tersebut dilampaui oleh BPK.

Adanya perbedaan pengaturan pemeriksaan ini menimbulkan kontradiksi hukum, apakah pemeriksaan BUMN termasuk ke dalam domain aturan pemeriksaan keuangan Negara atau doman aturan pemeriksaan keuangan hukum perdata layaknya Perseroan Terbatas. Ada kecenderungan, objek pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan BUMN diperluas sebagai kerugian keuangan Negara atau memenuhi unsur korupsi karena status modalnya yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.

Adanya 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. Padahal sejak abad ke-19, kepunyaan badan hukum memiliki ketegasan batasan apakah termasuk kepunyaan publik (*domain public*) atau kepunyaan privat (*domain private*). 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.

Bertitik tolak dari latar belakang di atas, tesis ini akan mencoba menganalisa implikasi konflik norma mengenai pemaknaan kekayaan Negara yang dipisahkan dalam perusahaan Perseroan Terbatas terhadap kewenangan Badan Pengawasan Keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan Perusahaan Perseroan.

B. Perumusan Permasalahan

Berdasarkan latar belakang tersebut, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana status kekayaan yang dipisahkan pada Perusahaan Perseroan?
2. Bagaimana Implikasi adanya konflik norma mengenai status kekayaan Negara yang dipisahkan dalam Perusahaan Perseroan terhadap kewenangan BPK untuk memeriksa Direksi Perusahaan Perseroan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mempelajari status kekayaan yang dipisahkan pada Persero Terbatas dalam BUMN,
2. Untuk mengetahui dan mempelajari Implikasi adanya konflik norma mengenai status kekayaan Negara yang dipisahkan dalam persero terhadap kewenangan Badan Pengawas Keuangan Republik Indonesia untuk memeriksa Direksi Persero Terbatas.

D. Landasan Teoretik

Landasan teori merupakan bagian dari penelitian yang memuat teori - teori yang berasal dari studi kepustakaan yang berfungsi sebagai kerangka teori dalam menyelesaikan penelitian. Landasan teori paling tidak berisi diskripsi, yaitu uraian sistematis mengenai teori - teori. Teori - teori ini dimanfaatkan sebagai pemandu agar fokus penelitian sesuai dengan kenyataan di lapangan. Selain itu landasan teori juga bermanfaat untuk memberikan gambaran umum tentang latar penelitian dan sebagai bahan pembahasan hasil penelitian. Adapun teori yang akan dijadikan penulis sebagai landasan teori dalam penulisan ini adalah :

1. Teori Badan Hukum

Yaitu, Teori Realistis (*realist theory*) ini sering juga disebut sebagai teori organ (*organ theory*) dari Otto van Gierke, menyatakan bahwa badan hukum itu adalah suatu realitas sesungguhnya sama seperti sifat kepribadian alam manusia ada di dalam pergaulan hukum. Keberadaan badan hukum dalam tata hukum sama saja dengan keberadaan manusia sebagai subyek hukum. Bahwa suatu organisasi atau lembaga dapat menjadi subyek hukum (*rechs subject*) sama halnya manusia (*natuurlijke persoon*)[11].

Badan hukum juga memiliki hak dan kewajiban yang sama dengan subyek hukum lainnya. Hal tersebut dapat terjadi apabila suatu perkumpulan atau suatu lembaga telah memenuhi syarat yang ditentukan dalam pendirian suatu badan hukum sesuai yang diatur dalam ketentuan yang berlaku. Jadi, badan hukum

[11] Arifin P. Soeria Atmadja, "Transfromasi Satus Hukum Negara Sebagai Teori hukum Keuangan Publik yang Berdimensi Pengakuan Eksistensi Badan Hukum" makalah dalam Workshop pencerahan dari pakar untuk membedah topik Keuangan Negara dan Kerugian Negara, Selasa tanggal 28 Nopember 2006 di Hotel Sahid Jakarta.

bukanlah khayalan dari hukum sebagaimana diajarkan oleh teori fiksi, melainkan benar (realistis) ada dalam kehidupan hukum. Dalam hal ini badan hukum tersebut bertindak lewat organ - organnya, sehingga teori ini disebut juga sebagai teori organ.

Badan hukum terbagi atas 2 (dua) jenis yaitu badan hukum publik (*personne morale / publiek rechtspersoon*) dan badan hukum privat (*personne juridique / privaat rechtspersoon*). Badan hukum publik adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum publik atau yang menyangkut kepentingan publik atau orang banyak atau Negara umumnya. Badan ini merupakan badan - badan Negara dan mempunyai kekuasaan wilayah atau merupakan lembaga yang dibentuk oleh yang berkuasa berdasarkan perundang - undangan yang dijalankan secara fungsional oleh eksekutif atau badan pengurus yang diberikan tugas untuk itu. Untuk melaksanakan tugasnya, badan hukum publik mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik, baik yang mengikat umum maupun yang tidak mengikat umum.

Sedangkan badan hukum privat adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum privat (sipil) yang menyangkut kepentingan pribadi orang didalam badan hukum tersebut. Badan hukum ini merupakan badan swasta yang didirikan oleh orang perorangan atau badan hukum untuk tujuan tertentu, sehingga mengedepankan unsur - unsur kepentingan individual didalamnya.

Ciri utama dari badan hukum privat yaitu tidak mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang mengikat umum, sehingga kebijakan yang

dikeluarkan hanya mengikat orang - orang atau badan hukum yang berhubungan dengan badan hukum ini. Negara sebagai badan hukum publik dalam menjalankan kewenangannya dilakukan melalui organ yang diwakili oleh pemerintah. Negara sebagai badan hukum publik dapat membentuk badan hukum publik seperti daerah maupun badan hukum privat atau ikut tergabung dalam suatu badan hukum privat.

Namun dalam domein yang berbeda tersebut, kedudukan hukum Negara berbeda pula. Dalam kedudukan sebagai badan hukum publik, Negara berhubungan dengan subyek lain dalam kontek hukum publik yang sifatnya mengikat umum. Sedangkan dalam kedudukan sebagai badan hukum privat, Negara melakukan hubungan hukum dengan subyek lain berdasarkan hukum privat.

Apabila dicermati dalam UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara maka BUMN yang ada di Indonesia lebih mendekati apa yang di Belanda namakan sebagai Public Rehchtelijk Organisatie yang *full state* (full Negara) atau sepenuhnya untuk kepentingan Negara / Rakyat Indonesia.

2. Konsep Keuangan Negara dari berbagai sudut pandang

a. Undang - Undang Keuangan Negara

Sampai dengan tahun 2003, sebelum diterbitkannya Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang ditetapkan pada tanggal 5 April 2003, pengelolaan keuangan Negara masih menggunakan ketentuan perundang - undangan yang disusun pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda. Aturan ini masih berlaku berdasarkan Aturan Peralihan Undang -

Undang Dasar 1945, yaitu *Indische Comptabiliteitswet (* ICW) Stbl. 1925 No. 448 selanjutnya diubah dan diundangkan dalam Lembaran Negara 1954 Nomor 6, 1955 Nomor 49, dan terakhir Undang - Undang Nomor 9 Tahun 1968. Ketentuan ini ditetapkan pertama kali pada tahun 1864, mulai berlaku pada tahun 1867 dengan *Indische Bedrijvenwet* (IBW) Stbl. 1927 No. 419 jo. Stbl. 1936 No. 445 dan *Reglement voor het Administratief Beheer* (RAB) Stbl. 1933 No. 381. Sementara itu, dalam pelaksanaan pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan Negara digunakan *Instructie en verdere bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer* (IAR) Stbl. 1933 No. 320.

Sesuai yang tercatum dalam Pasal 1 angka 1 Undang - Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang dimaksud dengan 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[12]. Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 Undang - Undang No 17 Tahun 2003 tentang *Keuangan negara* , meliputi :

1) Hak Negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman,
2) Kewajiban Negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum Pemerintahan Negara dan membayar tagihan pihak ke tiga,
3) Penerimaan Negara,
4) Pengeluaran Negara,
5) Penerimaan Daerah,
6) Pengeluaran Daerah,
7) Kekayaan Negara / kekayaan Daerah yang di kelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang barang serta

[12] Republik Indonesia, Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Lembaran egara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4286, pasal 1 angka 1.

hak - hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan Negara / perusahaan Daerah,

8) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan /atau kepentingan umum,
9) Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Dalam penjelasan pasal, kekayaan pihak lain sebagaimana dimaksud dalam huruf i meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan - yayasan di lingkungan kementerian Negara / Lembaga, atau perusahaan Negara / Daerah.

Kekuasaan pengelolaan keuangan Negara berada ditangan Presiden selaku Kepala Pemerintahan sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Dalam pelaksanaanya pengelolaan keuangan Negara dapat dikuasakan oleh Presiden kepada[13] :

1) Dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam *kepemilikan kekayaan Negara yang dipisahkan*,
2) Dikuasakan kepada menteri / pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran / Pengguna Barang kementerian Negara / Lembaga yang dipimpinnya,
3) Diserahkan kepada Gubernur / Bupati / Walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Kekuasaan pengelolaan Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat ini meliputi kewenangan yang bersifat umum dan kewenangan yang bersifat

[13] *Ibid*, Pasal 6 ayat (2)

khusus. Kewenangan yang bersifat umum meliputi penetapan arah, kebijakan umum, strategi, dan prioritas dalam pengelolaan APBN, antara lain penetapan pedoman pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBN, penetapan pedoman penyusunan rencana kerja kementerian Negara / Lembaga, penetapan gaji dan tunjangan, serta pedoman pengelolaan Penerimaan Negara. Sedangkan kewenangan yang bersifat khusus meliputi keputusan / kebijakan teknis yang berkaitan dengan pengelolaan APBN, antara lain keputusan sidang kabinet di bidang pengelolaan APBN, keputusan rincian APBN, keputusan dana perimbangan, dan penghapusan aset dan piutang Negara.

Sesuai dengan pembahasan diatas, berdasarkan Undang - Undang ini maka pengelolaan keuangan BUMN khususnya PT BUMN (Persero) dimasukkan dalam lingkup keuangan Negara. Hal ini tidak lepas dari pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan Negara dalam UU No 17 Tahun 2003 adalah pendekatan dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan. Pendekatan dari sisi obyek menyatakan bahwa 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. Kemudian dari sisi subyek dinyatakan 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 / daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan Negara.

Sedangkan 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 pertanggunggjawaban. 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.

b. Undang - Undang Perbendaharaan Negara

Setelah diterbitkannya Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, kaidah adminidtrasi keuangan Negara dalam implementasi UU tersebut masih didasarkan pada ketentuan dalam Undang - Undang Perbendaharaan Indonesia / *Indische Comptabiliteitswet* (ICW) Staatsblad Tahun 1925 Nomor 448 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang - Undang Nomor 9 Tahun 1968 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2860)[14].

Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 29 Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dalam rangka pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Negara yang ditetapkan dalam APBN dan APBD, perlu ditetapkan kaidah - kaidah hukum administrasi keuangan Negara. Selanjutnya oleh pemerintah bersama DPR dibentuklah Undang - Undang tentang

[14] Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2860.

Perbendaharaan Negara, yang kemudian ditetapkan menjadi Undang - Undang pada tanggal 14 Januari 2004 yang kemudian disebut sebagai Undang - Undang No 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Dalam Undang - Undang Perbendaharaan Negara ini, pada pasal 1 angka 1 ditetapkan bahwa yang dimaksud dengan Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Tidak terdapat secara spesifik pengertian lebih lanjut tentang keuangan Negara yang harus dipertanggungjawabkan, namun terdapat kata - kata " termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan." Demikian pula dalam penjelasan umum disebutkan bahwa : "Undang - Undang tentang Perbendaharaan Negara ini dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum di bidang administrasi keuangan negara. Dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini ditetapkan bahwa Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD".

Jika mengacu pada pengertian ini, maka menurut Undang - Undang No 1 Tahun 2004 tersebut, semua kekayaan yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan termasuk dalam lingkup pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Negara. Kemudian dalam pasal 67 ayat (2) dijelaskan : "Ketentuan penyelesaian kerugian Negara / Daerah dalam Undang - Undang ini berlaku pula untuk pengelola perusahaan Negara / Daerah dan badan - badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan Negara, sepanjang tidak diatur dalam

Undang - Undang tersendiri." Dalam penjelasan pasal disebutkan "Pengenaan ganti kerugian Negara terhadap pengelola perusahaan umum dan perusahaan perseroan yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, sepanjang tidak diatur dalam Undang - Undang tersendiri."

Secara jelas dalam pasal ini diatur tentang mekanisme pergantian kerugian, apabila terdapat suatu kerugian pada BUMN, sehingga menurut Undang - Undang ini kerugian BUMN termasuk kerugian Negara. Kerugian Negara sendiri didefinsikan sebagai kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai[15]. Definisi tersebut yang selalu menjadi definisi dasar bagi auditor pemerintah dalam memberikan keterangan ahli terkait kerugian Negara dalam suatu proses penyidikan dan persidangan di pengadilan.

c. Undang - Undang Perusahaan Negara / BUMN

Pada tahun 2003, diterbitkan Undang - Undang No 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Terkait dengan pemeriksaan keuangan BUMN, Undang - Undang ini mengaturnya pada 2 (dua) instansi yang berbeda yaitu :

1) Auditor Eksternal (Akuntan Publik)

Hal ini diatur dalam pasal 71 ayat (1) UU No 19 Tahun 2003 yang berbunyi :

> Pemeriksaan laporan keuangan perusahaan dilakukan oleh auditor eksternal yang ditetapkan oleh RUPS untuk Persero dan oleh Menteri untuk Perum

[15] Indonesia, Undang-Undang No 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 1 angka 22 (Lembaran Negara RI tahun 2004 No 5 , Tambahan Lembaran Negara RI No 4355).

Dalam penjelasan pasal disebutkan Pemeriksaan laporan keuangan (financial audit) perusahaan dimaksudkan untuk memperoleh opini auditor atas kewajaran laporan keuangan dan perhitungan tahunan perusahaan yang bersangkutan. Opini auditor atas laporan keuangan dan perhitungan tahunan dimaksud diperlukan oleh pemegang saham / Menteri antara lain dalam rangka pemberian acquit et decharge Direksi dan Komisaris / Dewan Pengawas Perusahaan. Sejalan dengan Undang - Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan Undang - Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, pemeriksaan laporan keuangan dan perhitungan tahunan Perseroan Terbatas dilakukan oleh akuntan publik.

2) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Kewenangan diberikan kepada BPK berdasarkan pasal 71 ayat (2) yang berbunyi :

> Badan Pemeriksa Keuangan berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan

Sekilas terdapat dualisme pengertian dari subyek pemeriksa keuangan pada BUMN. Dengan keterlibatan BPK dalam pemeriksaan terhadap BUMN, maka sesuai tugas BPK dalam rangka pemeriksaan pengelolaan kekuangan Negara, maka secara inplisit diakui bahwa keuangan dalam BUMN termasuk Persero merupakan keuangan Negara.

d. Keuangan Negara Menurut Fatwa Mahkamah Agung RI

Pada tanggal 16 Agustus 2006, Mahkamah Agung Republik Indonesia melalui keputusan No. WKMA / Yud / 20 / VII / 2006 mengeluarkan fatwa tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara / Daerah yang menyatakan

bahwa piutang BUMN tidak dapat disebut sebagai piutang Negara. Fatwa MA tersebut diterbitkan sebagai jawaban atas permintaan pendapat hukum dari Menteri Keuangan RI melalui surat nomor S-324 / MK.01 / 2006 pada 26 Juli. Fatwa MA tersebut menyatakan :

1) Bahwa Pasal 1 angka 1 Undang - Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara berbunyi :

> Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan

Pasal 4 ayat (1) Undang - Undang yang sama menyatakan bahwa :

> BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.

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

2) Bahwa dalam pasal - pasal tersebut di atas, yang merupakan Undang - Undang khusus tentang BUMN, jelas dikatakan bahwa modal BUMN berasal dari kekayaan Negara yang telah dipisahkan dari APBN dan selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak didasarkan pada sistem APBN melainkan didasarkan pada prinsip - prinsip perusahaan yang sehat;

3) Bahwa Pasal 1 angka 6 Undang - Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan :

> Piutang Negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Pemerintah Pusat dan / atau hak Pemerintah Pusat yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah

Bahwa oleh karena itu piutang BUMN bukanlah piutang Negara;

4) Bahwa meskipun Pasal 8 Undang - Undang No. 49 Prp. Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara menyatakan bahwa

> Piutang Negara atau hutang kepada Negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Negara atau Badan - badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh Negara berdasarkan suatu peraturan, perjanjian atau sebab apapun

Dan dalam penjelasannya dikatakan bahwa piutang Negara meliputi pula piutang "badan - badan yang umumnya kekayaan dan modalnya sebagian atau seluruhnya milik Negara, misalnya Bank - bank Negara, P.T - P.T Negara, Perusahan - Perusahaan Negara, Yayasan Perbekalan dan Persedian, Yayasan Urusan Bahan Makanan dan sebagainya", serta Pasal 12 ayat (1) Undang - Undang yang sama mewajibkan Instansi - instansi Pemerintah dan badan - badan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 untuk menyerahkan piutang - piutang yang adanya dan besarnya telah pasti menurut hukum akan tetapi penanggung hutangnya tidak mau melunasi sebagaimana mestinya kepada Panitia Urusan Piutang Negara, namun ketentuan tentang piutang BUMN dalam Undang - Undang No. 49 Prp. Tahun 1960 tersebut tidak lagi mengikat secara hukum dengan adanya Undang - Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik

Negara yang merupakan Undang - Undang khusus (*lex specialis*) dan lebih baru dari Undang - Undang No. 49 Prp. Tahun 1960;

5) Bahwa begitu pula halnya dengan Pasal 2 huruf g Undang - Undang No. 17 Tahun 2003 yang berbunyi :

> Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 meliputi : "Kekayaan Negara / kekayaan Daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak - hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan Negara / perusahaan Daerah

Yang dengan adanya Undang - Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN maka ketentuan dalam Pasal 2 huruf g khusus mengenai "kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan Negara / perusahaan Daerah" juga tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum;

6) Bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, dapat dilakukan perubahan seperlunya atas Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara / Daerah.

7) Berdasarkan Fatwa Mahkamah Agung tersebut Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 2006, tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara / Daerah. Peraturan Pemerintah tersebut menghapuskan Pasal 19 dan Pasal 20 dalam Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005. Pasal 9 berbunyi "Penghapusan Secara Bersyarat dan Penghapusan Secara Mutlak atas piutang Perusahaan Negara / Daerah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang - undangan yang berlaku" Sedangkan pasal

20 berbunyi "Tata cara Penghapusan Secara Bersyarat dan Penghapusan Secara Mutlak atas piutang Perusahaan Negara / Daerah yang pengurusan piutangnya diserahkan kepada PUPN, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Keuangan".

Menurut penjelasan Peraturan Pemerintah tersebut, pertimbangan untuk meninjau kembali pengaturan penghapusan Piutang Perusahaan Negara / Daerah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 dilandaskan pada pemikiran bahwa sesuai Undang - Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara sebagai hukum positif yang mengatur BUMN, secara tegas dalam Pasal 4 menyatakan bahwa kekayaan Negara yang dijadikan penyertaan modal Negara pada BUMN merupakan kekayaan Negara yang dipisahkan. Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 4 Undang - Undang Nomor 19 Tahun 2003 tersebut juga ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan "dipisahkan" adalah pemisahan kekayaan Negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (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.

e. Keuangan Negara menurut Prof. Erman Rajagukguk, SH., LL.M,Ph.D

Prof. Erman Rajagukguk, SH., LL.M,Ph.D dalam makalahnya berjudul Pengertian Keuangan Negara dan Kerugian Negara, yang makalah tersebut disampaikan pada seminar dengan topik Peran BUMN Dalam Mempercepat

Pertumbuhan Perekonomian Nasional di Jakarta tanggal 12 - 13 April 2007, menyatakan antara lain sebagai berikut[16] :

1) Karakteristik suatu badan hukum adalah pemisahan harta kekayaan badan hukum dari harta kekayaan pemilik dan pengurusnya. Dengan demikian suatu Badan Hukum yang berbentuk Perseroan Terbatas memiliki kekayaan yang terpisah dari kekayaan Direksi (sebagai pengurus), Komisaris (sebagai pengawas), dan Pemegang Saham (sebagai pemilik). Dengan demikian kekayaan BUMN Persero maupun kekayaan BUMN Perum sebagai badan hukum bukanlah kekayaan Negara.
2) Adanya Fatwa MA yang berpendapat; piutang BUMN bukanlah piutang Negara. Fatwa ini juga menegaskan bahwa unsur merugikan keuangan Negara sebagai salah satu unsur pidana korupsi, tidak lagi dapat dikenakan pada BUMN serta Perusahaan Daerah.
3) Bahwa implikasi lain dari fatwa ini adalah :
    a) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) tidak lagi mempunyai kekuasaan atau kewenangan untuk memeriksa atau mengaudit keuangan badan - badan hukum tersebut,
    b) Aturan yang memberi kekuasaan kepada lembaga pemerintah, Presiden dan DPR untuk ikut campur atau membatasi kewenangan BUMN atau Persero untuk mengurangi jumlah tagihan kepada debitur (haircut), tidak lagi mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

[16] Erman Rajagukguk, Pengertian Keuangan Negara dan Kerugian Negara : makalah yang disampaikan pada seminar "Peran BUMN Dalam Mempercepat Pertumbuhan Perekonomian Nasional" di Jakarta tanggal 12 – 13 April 2007.

Bahwa fatwa MA sesuai dengan comunnis opinion doctrine dalam teori hukum universal. Maksudnya, suatu kekayaan termasuk keuangan badan hukum, adalah terpisah dari kekayaan pengurus dan pemiliknya atau pemegang saham.

f. Keuangan Negara menurut Prof. Dr. Harun Al Rasid, SH.

Dalam tulisannya yang berjudul "Pengertian keuangan Negara dalam hubungannya dengan tugas Badan Pemeriksa Keuangan" yang dimuat dalam majalah keuangan No 93 tahun 1979[17], Prof. Dr. Harun Al Rasid, SH bahwa pertanyaan tentang istilah keuangan Negara muncul pada dirinya terkait dengan keberadaan istilah ini dalam UUD 1945. Dalam pasal 23 ayat (5) UUD 1945 berbunyi :

> Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan Negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan Undang - Undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat

Prof. Dr. Harun Al Rasid, SH kemudian memberikan penafsiran berdasarkan :

1) Menurut tata bahasa (*grammaticale interpretatie*)

   Keuangan dari kata awalan "ke" dan akhiran "an" ditambah dengan kata "uang" maka yang dimaksud adalah segala sesuatu yang bertalian dengan uang. Pengertian yang terlalu luas dan dianggap tidak memberikan kepastian.

2) Menurut sejarah (*historische interpretatie*)

   Ditemukan dalam *Indische Staatsregeting* bab keempat pasal 117 yang pada intinya menyatakan bahwa lingkungan kerja algemene rekenmaker

[17] Arifin P. Soeria Atmadja, Keuangan Publik dalam Persfektif Hukum : Teori, Praktik dan Kritik, Badan Penerbit Hukum Universitas Indonsia, Jakarta, 2005, hlm 4-7.

ialah mengenai kontrol terhadap pelaksanaan anggaran ditemukan dalam kepustkaan Hindia Belanda.

3) Menurut susunan Pasal 23 UUD 1945

Dilakukan dengan menghubungkan ayat (5) dengan ayat (1) yang mengatur soal anggaran Negara. Disimpulkan bahwa yang diperiksa BPK adalah pelaksanaan keuangan Negara seperti yang diuraikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Berdasarkan penafsiran tersebut Prof. Dr. Harun Al Rasid, SH kemudian menyimpulkan bahwa istilah keuangan Negara dalam pasal 23 ayat (5) UUD 1945 harus diartikan secara restriktif yaitu mengenai pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Namun juga menyatakan bahwa tidak tertutup kemungkinan adanya suatu undangundang yang menugaskan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk memeriksa keuangan badan hukum lainnya.

3. Konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan

Yang dimaksud dengan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan adalah bagian dari uang Negara yang berdasarkan peraturan perundang - undangan di serahkan dalam prosentase tertentu kepada Badan Hukum yang di tunjuk untuk selalu dipertanggungjawabkan penggunaannya sesuai dengan karakter dari uang Negara yang di ambil dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).

Sebuah Badan Usaha yang *seluruh modalnya* dimiliki oleh Negara Republik Indonesia melalui penyertaan modal yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan dan Badan Usaha tersebut berbentuk Perusahaan Perseroan (Persero), maka status kekayaan yang ada pada Badan Usaha tersebut masih

dalam ruang lingkup Keuangan Negara, hal ini sesuai dengan Karakter Keuangan Negara yang harus dipertanggungjawabkan penggunaannya sebagai uang rakyat karena inti Keuangan Negara adalah Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang harus mendapatkan persetujuan dari rakyat melalui DPR sejak dari penyusunannya sampai pada pertanggungjawabannya.

Selain itu, hal ini juga didasarkan pada pasal 2 ayat 1 Undang - Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara yang mengatakan bahwa Pemeriksaaan Keuangan Negara meliputi Pemeriksaan atas pengelolaan Keuangan Negara dan Pemeriksaan atas tanggung jawab Keuangan Negara, juga Pasal 3 ayat 1 pada Undang - Undang yang sama mengatakan bahwa Pemeriksaan, pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara yang dilakukan oleh BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) meliputi seluruh unsur Keuangan Negara sebagaimana di maksud dalam pasal 2 UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Apabila sebuah Badan Usaha yang *seluruh modalnya* dimiliki oleh Negara Republik Indonesia melalui penyertaan modal yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan dan Badan Usaha tersebut berbentuk Perusahaan Perseroan (Persero), maka dalam hal tata kelola sebagai suatu badan usaha memang tunduk kepada UU Badan Usaha Milik Negara dan UU Perseroan Terbatas tetapi menyangkut uang Negara yang ada dalam seluruh modalnya, mekanisme pertanggungjawabannya tetap tunduk pada UU Nomor 17 Tahun 2003 Jo UU No 15 Tahun 2004.

4. *Doktrin Ultra Vires* (pelampauan kewenangan perseroan)

Tugas dan kewenangan direksi adalah melakukan pengurusan perusahaan dengan berorientasi pada tujuan dan kepentingan perseroan. Hukum memberikan perlingungan terhadap tindakan yang dilakukan oleh direksi dengan memberlakukan doktrin ***business judgement rule***. Dengan doktrin ini direksi tidak dapat dituntut untuk memikul pertanggungjawaban secara pribadi apabila mereka membuat keputusan bisnis dengan itikat baik dan dengan keyakinan yang jujur bahwa tindakan tersebut dilakukan dengan pertimbangan sepenuhnya untuk kepentingan perusahaan.

Selain itu di dalam hukum perseroan dikenal doktrin ***ultra vires*** (pelampauan kewenangan perseroan). Ini merupakan doktrin yang mengatur akibat hukum seandainya tindakan direksi untuk dan atas nama perseroan melebihi atau melampaui kewenangan yang diberikan oleh anggaran dasar perseroan. Konsekuensi dari tindakan tersebut, akan menyebabkan perbuatan itu tidak sah dan batal demi hukum, dan jika ada pihak yang dirugikan, maka pihak direksi lah yang bertanggungjawab. Dengan doktrin ini maka direksi dapat dituntut untuk memikul pertanggungjawaban secara pribadi apabila mereka membuat keputusan bisnis tidak dengan itikat baik dan tidak dengan keyakinan yang jujur bahwa tindakan tersebut dilakukan tidak dengan pertimbangan sepenuhnya untuk kepentingan perusahaan[18].

Doktrin *ultra vires* merupakan upaya hukum perusahaan yang modern yang pada prinsipnya ditujukan kepada setiap tindakan (yang mengatasnamakan

[18] Tri Budiyono, Transplantasi Doktrin pada Undang-Undang Perseroan Terbatas dan Pengaruhnya Terhadap GCG (Good Corporate Governance) dan CSR (Corporate Social Responsibility), Jurnal Ilmiah Universitas Kristen Satya Wacana : April 2006. Hal 27.

perusahaan), tetapi sebenarnya di luar dari ruang lingkup kekuasaan dari perusahaan tersebut sebagaimana yang tertera dalam anggaran dasarnya. Dalam penerapannya prinsip ini ditafsirkan secara lebih luas dari sekedar perbuatan di luar lingkup usahanya sesuai anggaran dasarnya, tetapi juga meliputi perbuatan - perbuatan sebagai berikut[19] :

1) walaupun tidak dilarang, tetapi melebihi dari kekuasaan yang diberikan;
2) perusahaan tidak punya untuk itu, atau kalaupun punya kekuasaan, tetapi kekuasaan tersebut dilaksanakan secara tidak teratur;
3) perbuatan - perbuatan yang dilakukan atas nama perusahaan, bukan hanya melebihi kekuasaannya yang tersurat maupun tersirat dalam anggaran dasarnya, bahkan juga termasuk perbuatan - perbuatan yang bertentangan dengan ketertiban umum, dan / atau perbuatan yang dilarang oleh perundang – undangan.

Sungguhpun kadang - kadang perbuatan yang bertentangan dengan ketertiban umum, dan / atau perbuatan yang dilarang perundang - undangan tersebut tidak lagi termasuk dalam katagori *ultra vires*, tetapi digolongkan ke dalam apa yang di sebut perbuatan *illegal*.

Doktrin *ultra vires* ini diterapkan dalam arti luas, yakni tidak hanya kegiatan yang dilarang oleh anggaran dasarnya, tetapi juga termasuk tindakan yang tidak dilarang, tetapi melampui kewenangan yang diberikan. Jadi, *ultra vires* tidak hanya digolongkan kepada tindakan yang melampui kewenangan yang tersurat

[19] Harjono, Dhaniswara K., Pembaruan Hukum Perseroan Terbatas, Jakarta, PPHBI (Pusat Pengembangan Hukum dan Bisnis Indonesia), 2008, Hal 234-237.

maupun tersirat, tetapi juga tindakannya itu bertentangan dengan peraturan yang berlaku atau bertentangan dengan kepentingan umum.

Berdasarkan doktrin *ultra vires* ini, Direksi, Komisaris dan pemegang saham hanya dapat melakukan tindakan hukum berdasarkan kewenangan yang dimilikinya dan juga tindakan tersebut harus berdasarkan apa yang sudah digariskan dalam Anggaran Dasar dan peraturan perundang - undangan. Apabila hal ini dilanggar dapat menyebabkan pertanggungjawaban pribadi dari orang yang melakukan perbuatan tersebut.

5. *Doktrin Piercing The Corporate Veil*

Rumusan *piercing the corporate veil* menunjukkan bahwa suatu perseroan terbatas seringkali tidak dapat dipisahkan atau dilepaskan dari kehendak pihak - pihak yang merupakan dan menjadi pemegang saham dari perseroan terbatas tersebut. Dalam konteks yang demikian, konsep *piercing the corporate veil* atau "*alter ego*" atau "*more instrumentality*" menyatakan bahwa jika "*keadaan terpisah*" perseroan dengan pemegang sahamnya tidak ada, maka sudah selayaknyalah jika sifat pertanggungjawaban terbatas dari pemegang saham juga dihapuskan. Dengan disibaknya tabir pembatas antara perseroan dan pemegang saham dalam melakukan pengelolaan perseroan, maka tabir pembatas pertanggungjawaban terbataspun demi hokum hapus dan bercampur menjadi satu.

Jadi dalam hal ini pemegang saham turut bertanggung jawab secara pribadi terhadap kerugian perseroan terbatas[20]. *Piercing the corporate veil* hanya dapat terjadi dalam hal terjadi tindakan atau perbuatan salah. Dalam hal ini perlu

---

[20] Piercing The Corporate Veil, http://law.jrank.org/pages/5767/Corporations-iercingcorporate- veil.html, diunduh tanggal 25 Maret 2011.

diperhatikan bahwa yang dilarang bukan saja melakukan sesuatu yang tidak seharusnya dilakukan atau melakukan sesuatu yang tidak boleh dilakukan, melainkan termasuk juga dalam katagori melakukan tindakan atau perbuatan yang salah. Dengan demikian untuk mengetahui sampai seberapa jauh *piercing the corporate veil* dapat diberlakukan, bergantung sepenuhnya pada kewenangan yang dimiliki dan kewajiban yang dipikul oleh pihak yang hendak dimintakan pertanggungjawaban pribadi tersebut. Dengan demikian, berarti pada prinsipnya terdapat banyak sekali kemungkinan dan hal, yang, jika dalam pelaksanaannya menyebabkan terjadinya pelanggaran terhadap luasnya kewenangan yang dimiliki dan atau kewajiban yang dipikul, dapat menyebabkan berlakunya doktrin *piercing the corporate veil* ini[21].

Hal-hal yang telah dikemukakan di atas menunjukkan bahwa *piercing the corporate veil* tidak hanya dapat dilakukan oleh pemegang saham perseroan, melainkan juga oleh setiap pihak yang dalam kedudukannya memungkinkan terjadinya penyimpangan atau dilakukannya hal-hal yang dapat, atau yang dapat mencegah untuk tidak melakukan hal-hal yang sepatutnya dilakukan, yang bermuara pada terjadinya kerugian bagi perseroan hingga perseroan tidak dapat atau tidak sanggup lagi memenuhi kewajibannya. Ini berarti pengurus perseroan atau *direksi* dan atau *dewan komisaris* dapat juga dimintakan pertanggungjawaban pribadinya, atas kerugian perseroan. Dalam hal pemegang saham yang melakukan *piercing the corporate veil*, maka pemegang saham bertanggung jawab terhadap kreditor perseroan, sebagai akibat tindakan pemegang saham tersebut yang

[21] Harjono Dhaniswara K, *op. cit.*, hal 236.

menyebabkan harta perseroan mengalami kerugian dan tidak dapat memenuhi kewajibannya kepada kreditor perseroan. Sedangkan direksi atau dewan komisaris perseroan, mereka ini bertanggung jawab kepada perseroan atas kerugian yang ditimbulkan sebagai akibat tindakan mereka. Mereka, angota direksi dan atau dewan komisaris hanya bertanggung jawab terhadap kreditor, jika perseroan berada dalam kepailitan. Pernyataan ini dapat disimpulkan bahwa doktrin *piercing the corporate veil* dapat diberlakukan bagi pemegang saham perseroan dan atau pengurus perseroan (dalam hal ini Direksi Perseroan di bawah pengawasan Dewan Komisaris Perseroan)[22].

6. *Asas Kepastian Hukum*

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu - raguan (multi – tafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma.

Pemikiran *mainstream* beranggapan bahwa kepastian hukum merupakan keadaan dimana perilaku manusia, baik individu, kelompok, maupun organisasi, terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum. Secara etis, padangan seperti ini lahir dari kekhawatiran yang dahulu kala pernah

[22] Harjono Dhaniswara K, *op. cit.,* hal 237.

dilontarkan oleh Thomas Hobbes bahwa manusia adalah serigala bagi manusia lainnya (*homo hominilupus*). Manusia adalah makhluk yang beringas yang merupakan suatu ancaman. Untuk itu, hukum lahir sebagai suatu pedoman untuk menghindari jatuhnya korban. Konsekwensi dari pandangan ini adalah bahwa perilaku manusia secara sosiologis merupakan refleksi dari perilaku yang dibayangkan dalam pikiran pembuat aturan.

Perkembangan pemikiran manusia modern yang disangga oleh rasionalisme yang dikumandangkan Rene Descarte (*cogito ergo sum*), fundamentalisme mekanika yang dikabarkan oleh Isaac Newton serta empirisme kuantitatif yang digemakan oleh Francis Bacon menjadikan sekomponen manusia di Eropa menjadi orbit dari peradaban baru. Pengaruh pemikiran mereka terhadap hukum pada abad XIX nampak dalam pendekatan *law and order (* hukum dan ketertiban *)*. Salah satu pandangan dalam hukum ini mengibaratkan bahwa antara hukum yang normatif (peraturan) dapat dimauti ketertiban yang bermakna sosiologis. Sejak saat itu, manusia menjadi komponen dari hukum berbentuk mesin yang rasional dan terukur secara kuantitatif dari hukuman - hukuman yang terjadi karena pelanggarannya.

Pandangan mekanika dalam hukum tidak hanya menghilangkan kemanusiaan dihadapan hukum dengan menggantikan manusia sebagai sekrup, mor atau gerigi, tetapi juga menjauhkan antara apa yang ada dalam idealitas aturan hukum dengan realitas yang ada dalam masyarakat. Idealitas aturan hukum tidak selalu menjadi fiksi yang berguna dan benar, demikian pula dengan realitas perilaku sosial masyarakat tidak selalu mengganggu tanpa ada aturan hukum

sebelumnya. Ternyata *law and order* menyisakan kesenjangan antara tertib hukum dengan ketertiban sosial. *Law and order* kemudian hanya cukup untuk *the order of law*, bukan *the order by the law* (ctt: *law* dalam pengertian peraturan/*legal*).

Sebagaimana disampaikan oleh Dr. dr. H. Hadiman, SH, M.Sc. bahwa penegakan hukum harus dengan hukum karena apabila tidak maka akan terjadi penyimpangan hukum. Hal ini analog dengan asas kepastian hukum yang bearti bahwa kepastian hukum adalah kepastian aturan hukumnya, bukan kepastian tindakan terhadap atau tindakan yang sesuai dengan aturan hukum. Karena frasa kepastian hukum tidak mampu menggambarkan kepastian perilaku terhadap hukum secara benar - benar.

E. KERANGKA KONSEPTUAL

Bertolak dari kerangka teoritis tersebut diatas dan guna mencegah perbedaan penafsiran atas terminologi yang digunakan dalam pembahasan tesis ini maka di dalam penyusunan tesis ini, penulis akan menggunakan istilah - istilah untuk menggambarkan hubungan antara satu pengertian dengan pengertian yang lainnya sehingga dapat membentuk definisi operasional guna diterapkan dalam pelaksanaan penelitian. Oleh karena itu penulis akan memberikan gambaran dari istilah - istilah tersebut, diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Kerugian Negara adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai" (sesuai Undang - Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 1 ayat 22).

2. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah badan usaha yang seluruh modalnya dimiliki oleh Negara, atau badan usaha yang tidak seluruh sahamnya dimiliki Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.
3. Persero merupakan Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Pasal 1 angka 2 Undang - Undang No 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Lembaran Negara republic Indonesia tahun 2003 No 70. Untuk memudahkan penyebutan maka dalam penulisan ini Persero disebutkan sebagai PT BUMN (Persero) sesuai penamaan yang tercantum pada BUMN yang ada saat ini, misalnya PT Bank BNI (Persero Tbk), PT KAI (Persero), PT Garuda (Persero) dan lain - lain.
4. Kekayaan yang dipisahkan adalah kekayaan Negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal Negara pada Persero dan / atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.
5. Direksi adalah organ perseroan yang bertanggung jawab penuh atas pengurusan perseroan untuk kepentingan dan tujuan perseroan serta mewakili perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan Anggaran Dasar.

F. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoretis

   Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan masukan bagi ilmu pengetahuan hukum, khususnya dalam bidang hukum bisnis dan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya serta dapat dijadikan referensi bagi penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

   a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan bagi masyarakat umum sebagai sumber informasi dan bahan masukan untuk kegiatan bisnis yang melibatkan perusahaan milik Negara,

   b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat sebagai pandangan bagi direksi perusahaan Negara dalam mengambil kebijakan yang berhubungan dengan publik,

   c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan acuan bagi pemerintah di dalam membuat peraturan yang berkaitan dengan hukum bisnis terkait dengan pengelolaan keuangan dalam perusahaan milik Negara.

G. Metode Penelitian

1. Sifat Penelitian

   Sifat dari penelitian ini adalah diskriptif. Suatu penelitian diskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang setiliti mungkin tentang keadaan atau gejala - gejala. Penelitian ini merupakan penelitian hukum deskriptif

normatif yaitu penelitian yang dilakukan dengan berdasarkan pada bahan hukum kepustakaan sebagai bahan hukum utamanya yang merupakan data sekunder[23].

2. Fokus Penelitian

   a. Pemeriksaan BPK terhadap keuangan Negara pada Perseroan yang modalnya berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan,

   b. Implikasi konflik norma dalam direksi dalam pengelolaan Persero.

3. Jenis Data

   Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

   a. Badan Hukum Primer, yaitu berupa bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, yaitu :

      1) Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara,

      2) Undang - Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara,

      3) Undang - Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara,

      4) Undang - Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan,

      5) Undang - Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas,

[23] Masri Singarimbun, *Metode Penelitian Survei*, Lembaga Penelitian dan Penerangan Ekonomi Sosial, Jakarta, 1987, hal. 10.

6) Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2014 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2014.

b. Badan Hukum Sekunder, yaitu berupa literatur, jurnal, hasil penelitian atau karya ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti,

c. Bahan Hukum Tersier, yaitu berupa kamus atau ensiklopedia guna mendukung bahan hukum primer dan sekunder.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data dalam penelitian ini, penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut[24]:

a. Studi Pustaka, yaitu dengan mengkaji jurnal, hasil penelitian hukum dan literatur yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti,

b. Studi Dokumen, yaitu dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional yang berupa peraturan perundang - undangan yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

5. Metode Pendekatan

Pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis yakni pendekatan yang mengutamakan segi normatif dari objek penelitian.

6. Metode Analisis Data

Suatu data yang telah diperoleh perlu disusun kembali dalam bentuk pengaturan yang logis dan ringkas. Langkah pertama dalam penyusunan dan pengaturan ini adalah membuat klasifikasi. Klasifikasi ini disusun sebelum

[24] *Ibid,* hal. 11.

data yang diperlukan dalam penelitian terkumpul, kemudian disempurnakan lagi setelah data masuk. Klasifikasi dilakukan menurut ciri - ciri data dan kebutuhan penelitian. Sesudah dibuat klasifikasi maka berdasarkan jenis penelitian diskriptip kualitastif dalam penelitian ini, data diorganisasikan dan diintepretasikan sehingga data dapat memberikan jawaban atas permasalahan yang dicari[25].

Data dalam penelitian ini akan dianalisa dengan metode deskriptif yaitu data - data yang diperoleh dari data primer dan sekunder diuraikan secara sistematis dan logis menurut pola deduktif, kemudian dijelaskan, dijabarkan dan diintegrasikan berdasarkan kaidah ilmiah.

7. Sistematika Penulisan

Tulisan ini disusun berdasarkan suatu rencana penulisan yang sistematis. Dalam tulisan ini terdapat lima bab. Adapun sistematika penulisan yang digunakan yaitu :

BAB I PENDAHULUAN : Bab Pendahuluan merupakan bab pembuka dari tesis ini yang menguraikan mengenai latar belakang masalah, rumusan permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan yang berisikan uraian singkat dari setiap bab yang terdapat dalam tesis ini. Berisi sifat dari penelitian yang digunakan, fokus penelitian, jenis data yang digunakan dalam analisa permasalahan, tekhnik pengumpulan data, metode pendekatan yang dipakai dan metode analisa data yang digunakan dalam penulisan tesis.

[25] *Ibid,* hal. 13.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA : Berisi pengertian, macam, tugas dan fungsi serta kewenangan dari Badan Usaha Milik Negara dan Badan Pemeriksa Keuangan. Diuraikan sebaga dasar pustaka analisa permasalahan yang ada.

BAB III PEMBAHASAN : Berisi kisi - kisi mengenai konflik mengenai status Kekayaan Negara yang dipisahkan dalam Perusahan Persreoan terhadap Kewenangan BPK untuk memeriksa Direksi Perusahaan Perseroan. Selain itu di uraikan tentang status kekayaan Negara yang dipisahkan dalam perusahaan perseroan mengenai status modal yang disetor ke dalam Perusahaan Terbatas berdasar Undang - Undang Perseroan Terbatas dan Undang - Undang BUMN.

BAB IV PENUTUP : Dalam bab penutup ini penulis akan memberikan kesimpulan dan saran dari hasil analisis dan interpretasi terhadap pokok - pokok permasalahan sebagaimana telah diuraikan dalam bab sebelumnya.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG KEUANGAN NEGARA, BUMN KHUSUSNYA PERUSAHAAN PERSEROAN DAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

A. Status Kekayaan Negara yang dipisahkan pada Perseroan dalam BUMN

1. Keuangan Negara

Pasal 1 angka (1) UU Nomor 17 tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara) diatur bahwa, pengertian 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.

Pengertian Keuangan Negara dalam pengaturan ini didasarkan pada empat sisi yaitu objek, subjek, proses, dan tujuan, seperti dikutip sebagai berikut[15]:

> 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. Dari sisi subjek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki Negara, dan / atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara / Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan Keuangan Negara. Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi

[15] Penjelasan Umum angka 3 UU Keuangan Negara.

tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan / atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Negara.

Pengertian Keuangan Negara dalam pengaturan ini terlalu luas, yang hampir meliputi seluruh kegiatan terkait dengan pengelolaan kekayaan Negara. Keluasan pengertian ini justru dapat mengakibatkan kekeliruan dalam penerapan hukumnya. Tujuan pembuat Undang - Undang dalam hal ini adalah agar Negara dengan mudah dapat mencegah terjadinya kerugian atau penyimpangan uang Negara. Rumusan pengertian semacam ini merupakan rumusan yang menjaring apa saja yang dapat dijadikan uang Negara dan sekaligus menjaring siapa saja yang akan atau berniat merugikan Negara.

Pasal 2 UU Keuangan Negara bahkan menentukan lebih luas dan rinci tentang apa saja yang tercakup dalam keuangan Negara seperti dikutip sebagai berikut :

g. kekayaan Negara / kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak - hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan Negara / perusahaan daerah;
h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan / atau kepentingan umum;
i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Pengaturan Pasal 2 huruf (g) adalah pengaturan yang mudah menimbulkan kerancuan dalam penerapan hukumnya karena terlalu luas, yaitu kata - kata kekayaan Negara baik dikelola negara sendiri atau pihak lain; berupa uang, surat

berharga, piutang, barang; dan hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang[16]. Lebih lagi Pasal 2 huruf (h) dan (i) yang menentukan bahwa, kekayaan pihak lain (swasta atau perorangan) yang dikuasai pemerintah terkait tugas pemerintahan dan atau kepentingan umum; atau kekayaan pihak lain (swasta atau perorangan) yang diperoleh dari fasilitas pemerintah, tercakup dalam pengertian keuangan Negara. Dalam penjelasan disebutkan bahwa yang dimaksud kekayaan pihak lain pada Pasal 2 huruf (i), adalah meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan - yayasan di lingkungan Kementerian Negara / Lembaga, atau Perusahaan Negara / Daerah.

Pengertian kekayaan yang dipisahkan dalam UU Keuangan Negara dikaitkan dengan konsep keuangan Negara yang luas. Fokus penting pengaturan adalah sisi keamanan bagi kekayaan Negara, sehingga cakupan pengertian harus mengena pada semua dan untuk itu aturan didesain seperti jaring laba - laba[17].

Konsekwensi dari pengaturan ini, semua saham (surat berharga) pemerintah dalam badan hukum privat; semua fasilitas yang dikuasai pemerintah terkait kepentingan umum dan tugas pemerintahan, dan kekayaan yang diperoleh dari fasilitas pemerintah meskipun berada dalam penguasaan badan hukum privat atau perorangan, pertanggungjawaban pengelolaannya harus mengikuti aturan - aturan atau asas - asas pengelolaan keuangan Negara yang diatur dengan ketentuan hukum publik / hukum keuangan Negara.

---

[16] Yang dimaksud "pihak lain" pada pengaturan ini tidak dijelaskan. Pihak lain adalah pihak selain Negara (sebagai badan hukum publik), yaitu perorangan atau swasta (badan hukum privat).

[17] www.hukumonline.com: Definisi Keuangan Negara Masih Tidak Jelas, merupakan pendapat Muladi yang dimuat tanggal 22 November 2014 pukul 22.22.

Terkait dengan pengertian keuangan Negara, Undang - Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 1 angka 1 menyatakan bahwa perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.

Undang - Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, pada Pasal 3 ayat (1) menyatakan bahwa pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara yang dilakukan oleh BPK meliputi seluruh unsur keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Dengan adanya Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang -Undang Nomor 1 Tahun 2004, dan Undang - Undang Nomor 15 Tahun 2004 pengertian keuangan Negara menjadi sangat luas tidak hanya meliputi APBN, APBD, dan Kekayaan Negara yang dipisahkan pada BUMN / BUMD tetapi termasuk juga kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah. Dari definisi - definisi tersebut di atas dapat ditarik pemahaman bahwa pengertian Keuangan Negara meliputi dua hal yaitu :

a. Pengertian Keuangan Negara dalam arti sempit hanya meliputi APBN. Dalam konteks penyertaan modal Negara pada BUMN Persero, keuangan Negara masuk pada pengertian kekayaan Negara yang dipisahkan dari mekanisme pelaksanaan APBN, yang selanjutnya menjadi bagian *domain privat*

pengaturan dan pertanggungjawaban selanjutnya didasarkan pada mekanisme hukum korporasi.

b. Pengertian Keuangan Negara dalam arti luas meliputi Kekayaan Negara yang dipisahkan sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 1 angka 1 Undang - Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Pasal 3 ayat (1) Undang - Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

2. Kekayaan Negara

Cakupan kekayaan Negara sebagai suatu aset Negara begitu luas ruang lingkupnya yang secara umum meliputi dua hal, yaitu barang yang dikuasai oleh Negara (domain publik) dan yang dimiliki oleh Negara (domain privat). Barang milik Negara sebagai domain publik tersebut bersumber dari Konstitusi Republik Indonesia yaitu Undang - Undang Dasar 1945 amandemen keempat. Untuk domain publik pengaturannya bersumber dari pasal 33 ayat (3) Undang - Undang Dasar 1945 amandemen keempat, yang menyatakan : Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar - besarnya kemakmuran rakyat. Yang dimaksud dengan barang dikuasai Negara sebagaimana diatur Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 amandemen keempat tersebut utamanya dalam bentuk kemampuan untuk melakukan kontrol dan pengaturan serta memberikan pengaruh agar perusahaan tetap berpegang pada azas kepentingan mayoritas masyarakat dan sebesar - besarnya kemakmuran rakyat. Pengaturan ini berdasarkan anggapan bahwa pemerintah adalah

merupakan perpanjangan tangan dari Negara sebagai pemegang mandat untuk melaksanakan kehidupan kenegaraan di Indonesia.

Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2001 tentang Pengamanan dan Pengalihan Barang Milik / Kekayaan Negara dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Daerah dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah, menyatakan bahwa barang milik / Kekayaan Negara yang selanjutnya disebut BM / KN adalah barang bergerak / barang tidak bergerak yang dimiliki / dikuasai oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruhnya dibeli atas beban APBN atau dengan perolehan lain yang sah, yang tidak termasuk kekayaan Negara yang dipisahkan (dikelola BUMN) dan kekayaan Pemerintah Daerah. Pengertian kekayaan Negara dalam rumusan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2001 tersebut tidak membedakan antara barang yang dimiliki dengan yang dikuasai oleh Instansi Pemerintah, namun cakupannya kemudian dipersempit melalui perolehan *(acquisition)* yaitu yang sebagian atau seluruhnya dibeli atas beban APBN atau dengan perolehan lain yang sah, yang tidak termasuk kekayaan Negara yang dipisahkan (dikelola BUMN). Sedangkan cakupan *domain privat* adalah yang diluar yang dikuasai oleh Negara yang dimiliki oleh Negara.

Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara / Daerah menyatakan, barang milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau perolehan lain yang sah. Adapun cakupan barang milik Negara / Daerah meliputi barang yang dibeli atau

diperoleh atas beban APBN / APBD, dan barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah, yang meliputi[18] :

a. barang yang diperoleh dari hibah / sumbangan atau yang sejenis,
b. barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian / kontrak,
c. barang yang diperoleh berdasarkan ketentuan Undang - Undang; atau
d. barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 96 / PMK.06 / 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan, Pemanfaatan, Penghapusan, dan Pemindahtanganan Barang Milik Negara pada Pasal 1 angka 1 disebutkan bahwa barang milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

B. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

1. Pengertian

Keberadaan BUMN yang merupakan salah satu wujud nyata Pasal 33 Undang - Undang Dasar 1945 memiliki posisi strategis bagi peningkatan kesejahteraan rakyat. Namun demikian, dalam realitanya, seberapa jauh BUMN mampu menjadi alat Negara untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan bangsa ini bergantung pada tingkat efisiensi dan kinerja dari BUMN itu sendiri. Apabila BUMN tidak mampu beroperasi dengan tingkat efisiensi yang baik, pada akhirnya

[18] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) .

akan menimbulkan beban bagi keuangan Negara dan masyarakat akan menerima pelayanan yang tidak memadai dan harus menanggung biaya yang lebih tinggi[19].

Walaupun saat ini kinerja BUMN secara umum telah menunjukkan adanya peningkatan, namun pencapaian tersebut masih jauh dari hasil yang diharapakan. Dengan kinerja demikian, masih ada potensi BUMN untuk membebani fiskal yang dapat mempengaruhi upaya mempertahankan kesinambungan fiskal. Kinerja BUMN mempunyai pengaruh di sisi pendapatan dan sisi pengeluaran Negara. Di sisi pendapatan, BUMN menyumbang pada penerimaan Negara baik penerimaan pajak maupun bukan pajak. Sedangkan di sisi pengeluaran, jika BUMN memiliki kinerja yang rendah, pada akhirnya mengakibatkan beban terhadap pengeluaran Negara[20].

Dalam UU Nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN, BUMN dibagi menjadi dua jenis, yaitu :

a. Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero adalah BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.
b. Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki Negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan / atau

[19] Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Penjelasan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70,Tambahan Lembaran Negara Nomor 4297.

[20]Bappenas.go.id,http://air.bappenas.go.id/doc/pdf/pembangunan_jangka_panjang_menengah, 2014 diunduh pada tanggal 20 Oktober 2014 pukul 22.22.

jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Pengaturan tentang BUMN termaktub dalam UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN yang diundangkan serta mulai berlaku pada 19 Juni 2003. Kehadiran Undang - Undang ini menggantikan tiga Undang - Undang sebelumnya yang sudah dinyatakan dicabut (tidak berlaku lagi), yaitu :

a. *Indonesische Bedrijvenwet* (Staatsblad tahun 1972 Nomor 419) sebagaimana telah beberapa kali diubah dan ditambah terakhir dengan Undang - Undang Nomor 12 Tahun 1955 (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1955 Nomor 49, tambahan Lembaran Negara Nomor 850),
b. Undang - Undang Nomor 19 Prp Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1960 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1989),
c. Undang - Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 1969 (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1969 Nomor 16, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2890) tentang bentuk - bentuk usaha negara menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1969 Nomor 30, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2904).

Sesuai dengan UU Nomor 19 Tahun 2003, pengertian BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari Kekayaan Negara yang dipisahkan. Kekayaan Negara yang dipisahkan adalah pemisahan Kekayaan Negara dari

APBN untuk dijadikan penyertaan modal Negara pada BUMN (Persero dan Perum serta Perseroan Terbatas lainnya).

UU BUMN dirancang untuk menciptakan sistem pengelolaan dan pengawasan berlandaskan pada prinsip efisiensi dan produktivitas guna meningkatkan kinerja dan nilai (*value*) BUMN, serta menghindarkan BUMN dari tindakan - tindakan pengeksploitasian di luar asas tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Undang - Undang ini juga dirancang untuk menata dan mempertegas serta memperjelas hubungan BUMN selaku operator usaha dengan lembaga pemerintah sebagai regulator.

2. Maksud dan Tujuan Pendirian BUMN

Ada 5 (lima) tujuan pendirian BUMN yang diatur dalam Pasal 2 UU Nomor 19 Tahun 2003[21], yaitu sebagai berikut :

(1) Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah :
a. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian Nasional pada umumnya dan penerimaan Negara pada khususnya;
b. mengejar keuntungan;
c. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan / atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
d. menjadi perintis kegiatan - kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;
e. turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Tujuan pendirian BUMN yang dirumuskan dalam Pasal 2 di atas lebih lengkap dan ideal bila dibandingkan dengan tujuan pendirian Perusahaan Negara

[21] Republik Indonesia, *op. cit.* pasal 2.

sebagaimana dahulu diatur dalamp Peraturan Pemerintah Pengganti Undang - Undang Nomor 19 tahun 1960, tentang Perusahaan Negara[22].

3. Modal BUMN

Persero merupakan badan usaha yang berbadan hukum, sesuai dengan definisi Persero, adalah Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Sedangkan pengertian Perseroan Terbatas adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham, dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang - Undang ini serta peraturan pelaksanaannya.

Badan hukum sendiri di dalam tatanan hukum yang berlaku di Indonesia terbagi dalam dua jenis, yaitu[23] :

1) Badan hukum publik (*personne morale*), yang didirikan dengan konstruksi hukum publik, yang memiliki kewenangan mengeluarkan

---

[22] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang RI Nomor 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara diambil dari www.menpan.go.id tanggal 20 Oktober 2014. Pasal 4(2) menyatakan Tujuan perusahaan negara ialah untuk turut membangun ekonomi nasional sesuai dengan mengutamakan kebutuhan rakyat dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur materiil dan spirituil. Dijelaskan dalam penjelasan pasal 4(2) sebagai berikut Perusahaan tersebut dakam menunaikan tugasnya selalu memperhatikan daya guna yang sebesar-besarnya dengan tidak melupakan tujuan perusahaan untuk ikut serta membangun ekonomi nasional sesuai dengan ekonomi terpimpin dengan mengutamakan kebutuhan rakyat dan ketenteraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan menuju masyarakat yang adil dan makmur materiil dan spirituil.

[23] Dirangkum dari Arifin P. Soeria Atmadja, "Transfromasi Satus Hukum Negara Sebagai Teori hukum Keuangan Publik yang Berdimensi Pengakuan Eksistensi Badan Hukum" makalah dalam Workshop pencerahan dari pakar untuk membedah topik Keuangan Negara dan Kerugian Negara, Selasa tanggal 28 Nopember 2006 di Hotel Sahid Jakarta; dan Chidir Ali, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, 1987, hal 161 – 63.

kebijakan publik; baik yang mengikat umum maupun tidak mengikat umum.

2) Badan hukum privat (*personne juridique*), yang didirikan atas pernyataan kehendak orang perorangan, tidak memiliki kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang bersifat mengikat umum. Sebagai contoh adalah Perseroan Terbatas. Badan hukum privat dijalankan juga oleh organ - organ dan dalam menjalankan kegiatannya dapat juga mendirikan badan hukum privat lainnya.

Negara adalah badan hukum *sui generis*[24] yang artinya negara sebagai badan hukum publik secara bersamaan tidak hanya dapat berstatus badan hukum publik tetapi sekaligus dapat berperan sebagai badan hukum privat. Negara tidak hanya berhubungan dengan subjek hukum lain (orang / badan hukum) dalam lingkup kuasa hukum publik dengan kedudukan Negara sebagai pengatur dan pengikat tetapi juga Negara dapat berhubungan secara perdata dengan subjek hukum lain. Dalam melakukan hubungan sebagai pengatur / pengikat, Negara menjalankan fungsinya sebagai badan hukum publik dengan berpedoman dan tunduk pada hukum publik, sedangkan ketika berhubungan secara perdata dengan subjek hukum lainnya, maka kedudukan Negara sama dengan badan hukum privat lainnya yang tunduk pada kuasa dan aturan hukum privat.

Sebagai badan hukum, Negara Republik Indonesia memiliki kekayaan tersendiri, kekayaan yang terpisah dari para pendiri / anggota Negara yaitu publik/ rakyat dari Negara Indonesia. Kekayaan tersebut berada dalam kepunyaan publik

[24] Anonim, *sui generis, diambil di* http://www.scribd.com/doc/65896498/SUI-GENERIS pada tanggal 20 Oktober 2014 pukul 22.22.

(*domaine public*) yang tentu saja karena merupakan kekayaan badan hukum publik maka pengelolaannya tunduk pada hukum publik. Dalam ini, pemerintah selaku organ yang menjalankan Negara sebagai badan hukum menerbitkan regulasi yang berkaitan dengan pengelolaan kekayaan Negara tersebut yang diistilahkan sebagai keuangan publik.

Berkaitan dengan pendirian BUMN, maka harus dikaji terlebih dahulu apakah BUMN tersebut merupakan badan hukum publik ataukah privat. Jika mengacu pada pengertian BUMN sendiri yaitu badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan dan badan usaha kegiatannya ditujukan untuk mencari keuntungan serta BUMN tidak memiliki kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan yang mengikat publik, maka jelas BUMN merupakan badan hukum privat.

Persero merupakan suatu korporasi[25], suatu badan usaha yang berbadan hukum, berbentuk Perseroan Terbatas dan bertujuan untuk mencari keuntungan. Dalam menjalankan usaha tersebut, Persero tunduk kepada Undang - Undang Perseroan Terbatas yang selanjutnya disebut UU Persero dalam tata kelola keuangannya. Hal ini tidak berarti bahwa keuangan PT BUMN terlepas dari

[25] *Korporasi* adalah sekumpulan orang yang untuk hubungan - hubungan hukum tertentu demi mewujudkan tujuan memperoleh keuntungan tertentu bersepakat untuk bertindak sebagai suatu kesatuan, sebagai subjek hokum mandiri. Misalnya Perseroan Terbatas, asuransi, perkapalan, koperasi dan lain sebagainya. Lihat Mochtar Kusumaatmaja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet 1, PT Alumni, Bandung, 1999. Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, diambil di http://kbbi.web.id/korporasi pada tanggal 20 Oktober 2014; korporasi yaitu badan usaha yg sah; badan hukum; perusahaan atau badan usaha yang sangat besar atau beberapa perusahaan yg dikelola dan dijalankan sbg satu perusahaan besar.

Keuangan Negara karena karakteristik keuangan negara di dalam BUMN tidak akan hilang atau berubah dengan dipisahkannya keuangan Negara tersebut.

Persero merupakan Perseroan Terbatas[26] oleh karena itu pengaturan tentang modal juga tunduk pada prinsip - prinsip hukum korporasi. Undang - Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menyatakan bahwa modal dasar Perseroan terdiri atas seluruh nilai nominal saham dalam Perseroan[27]. Pada BUMN Persero modal yang disertakan oleh pemerintah merupakan dan berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan. Penyertaan Negara dalam rangka pendirian atau penyertaan modal pada BUMN Persero salah satunya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, selain dari kapitalisasi cadangan, dan sumber lainnya[28]. Penyetoran atas modal saham dapat dilakukan dalam bentuk uang dan / atau dalam bentuk lainnya[29].

Penyertaan modal Negara pada BUMN diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas. Yang dimaksud dengan Penyertaan Modal Negara adalah pemisahan Kekayaan Negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau penetapan cadangan perusahaan, dan dikelola secara korporasi. Sumber Penyertaan Modal Negara pada BUMN tersebut berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, kapitalisasi cadangan, dan / atau sumber lainnya. Sumber penyertaan modal Negara yang berasal dari Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara berupa dana segar, proyek-

[26] Republik Indoensia, *loc. cit.*,pasal 1 angka 2.
[27] Republik Indoensia, *op. cit.*, pasal 31 ayat (1).
[28] Republik Indoensia, *op. cit.* pasal 4 ayat (1) dan ayat 2.
[29] Republik Indoensia, *op. cit.* pasal 34 ayat (1).

proyek yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, piutang Negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas serta aset - aset Negara lainnya berupa keuntungan revaluasi aset dan / atau agio saham. Setiap Penyertaan Modal Negara atau penambahan penyertaan modal ke dalam BUMN atau Perseroan Terbatas yang berasal dari APBN ditetapkan dengan PP[30].

Untuk mewujudkan tertib administrasi dan tertib hukum dalam setiap Penyertaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas dilakukan penatausahaan untuk mengetahui posisi Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas. Mengingat Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas merupakan bagian dari Kekayaan Negara yang dikenal sebagai Kekayaan Negara yang dipisahkan, maka penatausahaannya dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku Menteri yang mempunyai kewenangan melakukan penatausahaan Kekayaan Negara sesuai dengan peraturan perundang - undangan[31].

Pasal 4 atas dasar PP Nomor 44 tahun 2005 menyatakan bahwa setiap penyertaan dan penambahan penyertaan modal Negara yang dananya berasal dari APBN dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang - undangan di bidang keuangan Negara. Dalam penjelasan Pasal 4 yang dimaksud dengan peraturan perundang - undangan di bidang keuangan antara lain adalah Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan Undang - Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara dan peraturan pelaksanaannya.

---

[30] Pasal 2 ayat (1), (2), (3), dan Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 44 Tahun 2007.
[31] Penjelasan PP Nomor 44 Tahun 2005

C. Perseroan Terbatas

1. Pengertian

Definisi Persero di dalam UU Nomor 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang - Undang Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk - Bentuk Usaha Negara Menjadi Undang - Undang menyatakan[32]:

> Persero adalah perusahaan dalam bentuk Perseroan Terbatas seperti diatur menurut ketentuan - ketentuan Kitab Undang - Undang Hukum Dagang (Stbl. 1847: 23 sebagaimana yang telah beberapa kali diubah dan ditambah), baik yang saham-sahamnya untuk sebagiannya maupun seluruhnya dimiliki oleh Negara.

Menurut Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 1998 tentang Persero disebutkan[33]:

> Persero adalah Badan Usaha Milik Negara yang dibentuk berdasarkan Undang - Undang Nomor 9 Tahun 1969 yang berbentuk Perseroan Terbatas sebagaimana dimaksud dalam Undang - Undang Nomor 1 Tahun 1995 yang seluruh atau paling sedikit 51% saham yang dikeluarkannya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan modal secara langsung.

Dalam UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN yang menyebutkan Persero sebagai[34]:

> Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.

Di dalam Kitab Undang - Undang Hukum Dagang (KUHD), definisi mengenai Perseroan Terbatas tidak akan kita jumpai didalam pasal - pasalnya, namun demikian menurut dari Pasal : 36, 40, 42 dan 45 Kitab Undang - Undang

---

[32] Republik Indonesia, Undang-undang RI Nomor 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara Menjadi Undang-undang.

[33] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah RI No 12 tahun 1998 tentang Persero.

[34] Republik Indonesia, Undang-Undang RI No. 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, pasal 1(1).

Hukum Dagang (KUHD) dapat disimpulkan bahwa suatu Persero mempunyai unsur sebagai berikut[35]:

a. Adanya kekayaan yang terpisah dari kekayaan pribadi masing - masing Pesero (pemegang saham) dengan tujuan untuk membentuk sejumlah dana sebagai jaminan bagi semua perikatan Perseroan.
b. Adanya Persero atau pemegang saham yang tanggung jawabnya terbatas pada jumlah nominal saham yang dimilikinya, sedangkan mereka semua di dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), yang merupakan kekuasaan tertinggi dalam organisasi Perseroan mempunyai suara untuk mengambil keputusan dalam hal mengangkat dan memberhentikan Direksi dan Komisaris, menetapkan garis - garis besar kebijaksanaan menjalankan perusahaan, menetapkan hal - hal yang belum ditetapkan dalam anggaran dasar.
c. Adanya pengurus (Direksi) dan pengawas (Komisaris) yang merupakan satu kesatuan pengurusan dan pengawasan terhadap Perseroan dan tanggung jawabnya terbatas pada tugas yang harus sesuai dengan anggaran dasar atau keputusan RUPS.

Berdasarkan definisi di atas ketentuan yang mengatur tentang BUMN tersebut, jelas dinyatakan bahwa Persero berbentuk Perseroan Terbatas. Karena berbentuk Persero, maka ketentuan yang mengatur hak dan kewajiban badan usaha yang berbadan hukum tersebut harus tunduk pada ketentuan UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

---

[35] Agus Budiarto, Kedudukan Hukum dan Tanggung Jawab Pendiri Perseroan Terbatas, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hal. 24.

Penegasan tentang tunduknya Persero kepada UU Perseroan Terbatas tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan dan UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 menyatakan terhadap Persero berlaku prinsip - prinsip Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam Undang - Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

Pasal 11 UU Nomor 19 Tahun 2003 menyatakan terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip - prinsip yang berlaku bagi Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas. Hal ini berarti ketentuan - ketentuan yang mengatur tentang administrasi dan operasionalisasi Perseroan Terbatas sesuai Undang - Undang Perseroan Terbatas maka juga berlaku bagi Persero sepanjang tidak ditentukan khusus.

Prinsip - prinsip Perseroan Terbatas yang menjadi pedoman dalam operasionalisasi Persero sesuai UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas melekat pada kegiatan pengurusan Persero yang dijalankan oleh 3 (tiga) organ yaitu Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi, dan Komisaris. Direksi adalah organ Perseroan yang berwenang dan bertanggungjawab penuh atas pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan serta mewakili Perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar[36]. Komisaris adalah organ Perseroan yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan / atau khusus

[36] Republik Indonesia, *op. cit.*, Pasal 1 angka 4, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4756.

sesuai dengan anggaran dasar serta memberi nasihat kepada Direksi[37]. Sedangkan RUPS organ Perseroan yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam Undang - Undang ini dan / atau anggaran dasar[38].

2. Perseroan Terbatas Sebagai Badan Hukum

Ilmu hukum mengenal dua macam subjek hukum, yaitu subjek hukum pribadi (orang perorangan), dan subjek hukum berupa badan hukum. Salah satu ciri khas yang membedakan subjek hukum pribadi dengan subjek hukum berupa badan hukum adalah saat lahirnya subjek hukum tersebut, yang pada akhirnya akan menentukan saat lahirnya hak - hak dan kewajiban bagi masing - masing subjek hukum tersebut. Pada subjek hukum pribadi, status subjek hukum dianggap telah ada bahkan pada saat pribadi orang perorangan tersebut dalam kandungan[39]. Sedangkan pada perseroan sebagai badan hukum, keberadaan status badan hukumnya baru diperoleh setelah ia memperoleh pengesahan dari pejabat yang berwenang, yang memberikan hak - hak, kewajiban dan harta kekayaan sendiri bagi badan hukum tersebut, terlepas dari hak - hak, kewajiban dan harta kekayaan para pendiri, pemegang saham, maupun para pengurusnya[40].

Perseroan adalah badan hukum (*legal person, legal entity*), dianggap sebagai subjek hukum yang cakap melakukan perbuatan hukum atau mengadakan hubungan hukum dengan berbagai pihak seperti manusia. Perseroan adalah badan hukum hasil rekayasa manusia untuk membentuk suatu badan yang memiliki

---

[37] *ibid*, Pasal 1 angka 5
[38] *ibid*, Pasal 1 angka 6
[39] Republik Indonesia, Kitab Undang - Undang Hukum Perdata, pasal 1 ayat 1.
[40] *Ibid.*

status, kedudukan, kewenangan, yang sama seperti manusia. Oleh karena itu badan ini disebut juga badan hukum artificial (*artificial legal person*)[41]. Pada saat ini Perseroan Terbatas sebagai suatu entitas modal yang paling banyak digunakan di masyarakat dalam melakukan kegiatan bisnis dalam rangka mencari keuntungan. *A limited partnership is an association of two or more persons to carry on as co-owners a business for profit*[42].

UUPT menyatakan bahwa Perseroan memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum Perseroan[43]. Dengan diperolehnya statusnya sebagai badan hukum, maka tanggung jawab pemegang saham menjadi terbatas[44]. Artinya, pemegang saham Perseroan tidak bertanggungjawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan dan tidak bertanggungjawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimiliki[45]. Ini berarti secara prinsipnya pemegang saham tidak bertanggungjawab secara pribadi atas seluruh perikatan yang dibuat oleh dan atas nama Perseroan dengan pihak ketiga, dan oleh karenanya tidak bertanggungjawab atas setiap kerugian yang diderita oleh Perseroan. Para pemegang saham tersebut hanya bertanggungjawab atas penyetoran penuh dari nilai saham yang telah diambil bagian olehnya[46]. Pengaturan tentang tanggung jawab terbatas dari

---

[41] Ridwan Khairandy dan Malik, Camelia, Good Corporate Governance, Perkembangan Pemikiran dan Implementasinya di Indonesia Dalam Perspektif Hukum, Total Media Yogyakarta, 2007, hal. 5.

[42] Charles R. O'Kelly, Jr, Corporations and Other Business Associatins, Cases and Materials, Canada : Published Simultaneously in Canada by Little, Brown & Company Limited, 1992, hlm. 62.

[43] Republik Indonesia, Kitab Undang - Undang Hukum Perdata, pasal 7 ayat 4.

[44] IG Rai Widjaya, hukum Perusahaan Perseroan Terbatas, Khusus Pemahaman Atas Undang - Undang Nomor 1 Tahun 1995, Mega Poin, Bekasi, 2006, hlm.11.

[45] Republik Indonesia, Kitab Undang - Undang Hukum Perdata, pasal 3 ayat 1.

[46] Ahmad Yani & Gunawan Widjaja, *op. cit*, hal 9.

pemegang saham ini adalah merupakan ciri utama dari Perseroan sebagai badan hukum. UUPT menyatakan Pemegang saham Perseroan tidak bertanggungjawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan dan tidak bertanggungjawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimiliki.

Consequences of incorporation menurut An Ridley adalah[47] :

a. *The company is an association of its members and a person separate form its members,*
b. *The company can make contracts,*
c. *The company can sue and be sued,*
d. *The company can own property,*
e. *The company continues in existence despite change of membership,*
f. *The shareholders can delegate management to directors.*

Dalam hukum Perseroan Terbatas terdapat beberapa prinsip yang merupakan landasan bagi korporasi dalam melakukan perbuatannya. Adapun prinsip - prinsip dalam hukum korporasi adalah sebagai berikut [48]:

a. *Corporate Opportunity* : Direktur harus lebih mengutamakan kepentingan perseroan dari pada kepentingan pribadi terhadap transaksi yang menimbulkan *conflict of interest.*
b. *Self Dealing :* Setiap transaksi yang dilakukan antara direktur perseroan dengan perseroan itu sendiri, baik dilakukan langsung oleh Direktur yang bersangkutan, ataupun secara tidak langsung.

---

[47] Ann Ridley, *Key Facts Company Law,* Hodder & Stoughton a Member of The Hodder Headline Group, British Library Cataloguing in Publication Data, 2005, hlm 8. Konsekuensi penggabungan yaitu:

1. Hubungan dalam perusahaan antar anggotanya terpisah satu dengan lainnya,
2. Perusahaan dapat membuat kontrak,
3. Perusahaan dapat menggugat dan digugat,
4. Perusahaan dapat memiliki properti/peralatan sendiri,
5. Perusahaan tetap berdiri walaupun anggotanya berubah-ubah,
6. Pemegang saham dapat mendelegasikan manajemen pada direksi.

[48] Munir Fuady, *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis,* Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999, hal.4.

c. *Piercing The Corporate Veil : M*asing - masing pemegang saham tidak bertanggungjawab secara pribadi terhadap pihak ketiga dan terbatas sebesar jumlah saham yang dimilikinya.

d. *Ultra Vires :* Perseroan tidak dapat melakukan kegiatan keluar dari kekuasaan Perseroan yang dirinci dalam Anggaran Dasar.

e. *Derivative Action :* Adalah gugatan yang dilakukan seorang atau lebih pemegang saham yang mewakili Perseroan.

f. *Corporate Ratification :* Perseroan dapat menerima tindakan organ lain dalam perseroan tersebut, sekaligus mengambil alih tanggung jawab organ lain dimaksud.

g. Perlindungan Minoritas : Ketentuan - ketentuan tentang Perseroan harus melindungi pemegang saham minoritas dalam Perseroan.

h. Wewenang Pengadilan : Keterlibatan pengadilan ikut memberi warna terhadap baik buruknya praktik hukum perseroan.

i. *Business Judgment Rule*[49]*:* Adalah prinsip yang menyatakan bahwa direksi tidak dapat dituntut karena keputusannya ternyata mendatangkan kerugian pada perusahaan, sepanjang ia mengambil keputusan tersebut dengan penuh kehati - hatian, telah mengikuti ketentuan - ketentuan dalam Perseroan, beritikad baik, tidak terdapat kelalaian atau penipuan.

j. *Fiduciary of Duty : Fiduaciay Duty - An obligation to act in the best interest of another party. For instance, a corporation's board member has a fiduciary*

[49] Erman Rajagukguk, Pengelolaan Perusahaan Yang Baik: Tanggung Jawab Pemegang Saham, Komisaris, dan Direksi, *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 26-No.3 Tahun 2007, hal. 27.

duty to the shareholders, a trustee has a fiduciary duty to the trust's beneficiaries, and an attorney has a fiduciary duty to a client[50].

UUPT menyatakan bahwa perseroan memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum Perseroan[51]. Dengan diperolehnya statusnya sebagai badan hukum, maka tanggung jawab pemegang saham menjadi terbatas[52]. Artinya, pemegang saham Perseroan tidak bertanggungjawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan dan tidak bertanggungjawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimiliki.

Ini berarti secara prinsipnya pemegang saham tidak bertanggungjawab secara pribadi atas seluruh perikatan yang dibuat oleh dan atas nama Perseroan dengan pihak ketiga, dan oleh karenanya tidak bertanggungjawab atas setiap kerugian yang diderita oleh Perseroan. Para pemegang saham tersebut hanya bertanggungjawab atas penyetoran penuh dari nilai saham yang telah diambil bagian olehnya. Pengaturan tentang tanggung jawab terbatas dari pemegang saham ini merupakan ciri utama dari Perseroan sebagai badan hukum. UUPT menyatakan pemegang saham Perseroan tidak bertanggungjawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan dan tidak bertanggungjawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimiliki[53].

---

[50] www.lectlaw.com/def/f026.htm *The 'Lectric Law Library's Legal Lexicon On* *Fifuciary / F.Duty* diambil pada tanggal 20 November 2014 Pukul 22.22. Tugas fidusia : sebuah kewajiban untuk bertindak bagi fihak lain. Sebagai contoh, anggota perusahaan mempunyai kewajiban pada pemegang saham, pemegang saham memberikan kewajiban pada pelaksana, dan direksi mempunyai kewajiban pada klien.

[51] Republik Indonesia, Kitab Undang - Undang Hukum Perdata, pasal 7 ayat 4.

[52] I.G. Rai Widjaya, Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas, Khusus Pemahaman Atas Undang - Undang Nomor 1 Tahun 1995, Bekasi – Indonesia : Mega Poin, 2006, hal. 11.

[53] Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *op. cit*, hal. 5.

Perseroan Terbatas adalah badan hukum yang memiliki tanggung jawab terbatas (*limited liability*) yang mempunyai lima ciri khusus atau karakteristik sebagai berikut : sebagai personalitas hukum (*legal personality*), memiliki tanggung jawab terbatas, sahamnya dapat dialihkan (*transferable shares*), ada pendelegasian manajemen oleh struktur dewan direksi, dan kepemilikan oleh investor[54]. Perseroan Terbatas merupakan badan hukum yang oleh hukum diakui secara tegas sebagai badan hukum. Hukum mengakui pula bahwa badan hukum merupakan subjek hukum yang cakap melakukan perbuatan hukum atau mengadakan hubungan hukum dengan berbagai pihak layaknya seperti manusia. *By incorporation, the company acquires separate legal personality, that is, the company is recognized as a person separate form its members, a principle established in Salomon v Salomon & Co Ltd (1897)*[55].

Perseroan Terbatas sebagai badan hukum memiliki kekayaan sendiri yang terlepas dari kekayaan sendiri yang terlepas dari kekayaan pribadi pemegang sahamnya. Badan ini juga dapat menggugat dan digugat dihadapan pengadilan. Konsep mendasar badan hukum yang demikian sering disalahpahami masyarakat pada umumnya dan bahkan oleh para praktisi hukum. Berikut karakteristik Perseroan sebagai badan hukum :

a. Didirikan atas dasar perjanjian,

   Pengertian Perjanjian dalam Kitab Undang - Undang Hukum Perdata Pasal 1313 dirumuskan suatu persertujuan adalah suatu perbuatan dengan dimana

[54] Republik Indonesia, Kitab Undang - Undang Hukum Perdata, pasal 3 ayat 1.

[55] Ann Ridley, *Op.cit*, hlm 8. Dengan bekerjasama, perusahan memperoleh dukungan hukum, yaitu perusahaan dikenali sebagai bagian terpisah dari anggotanya.

satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih[56].

b. Menjalankan usaha tertentu,

Perseroan sebagai badan hukum yang merupakan suatu asosiasi modal harus mempunyai kegiatan usaha dengan tujuan utamanya adalah berbisnis untuk memperoleh keuntungan. Kegiatan usaha Perseroan tersebut harus sesuai dengan maksud dan tujuannya serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang - undangan, ketertiban umum dan atau kesusilaan[57].

c. Memiliki modal yang terbagi atas saham,

Perseroan sebagai badan hukum sebagaimana layaknya subyek hukum memiliki kekayaan sendiri yang terlepas dari harta kekayaan pendiri, pengurus dan pemegang saham. Struktur modal Perseroan dalam ilmu hukum terdiri dari modal dasar, modal ditempatkan, dan modal di setor.

Modal dasar menunjukkan nilai saham maksimum yang dapat dikeluarkan oleh suatu Perseroan. Modal ditempatkan menyatakan komitmen atau kewajiban penyertaan modal yang disanggupi untuk diambil bagian oleh para pendiri maupun pemegang saham Perseroan. Modal disetor memperlihatkan besarnya penyertaan modal sesungguhnya yang dilakukan oleh para pendiri maupun pemegang saham dalam Perseroan[58].

---

[56] Pasal 1320 Kitab Undang - Undang Hukum Perdata merumuskan tentang syarat sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat :
1. sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
2. kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
3. suatu hal tertentu;
4. suatu sebab yang halal.

[57] *Ibid*, Pasal 2 UUPT

[58] *Ibid*, hlm. 43

UUPT menyatakan bahwa modal dasar Perseroan terdiri atas seluruh nilai nominal saham dalam Perseroan[59]. Pada saat Perseroan didirikan, sekurang - kurangnya 25% (dua puluh lima persen) dari modal dasar Perseroan harus telah ditempatkan dan disetor penuh[60].

d. Memenuhi persyaratan Undang - Undang

Perseroan sebagai suatu bentuk usaha yang melakukan kegiatan bisnis pendirian maupun ruang lingkup kegiatannya diatur dalam Undang - Undang tentang korporasi dan peraturan pelaksanaannya serta dalam Anggaran Dasar Perseroan. Apabila perusahaan melakukan kegiatan di luar dari yang disebutkan dalam Anggaran Dasarnya perusahaan tersebut dikatakan telah melakukan *Ultra Vires* dengan berbagai konsekwensi yuridis yang menyertainya. Dari ketentuan yang ada hal ini menunjukkan bahwa UUP menganut sistem tertutup *(closed system)*[61].

3. Organ Perseroan Terbatas

Sebagai suatu badan hukum, pada prinsipnya Perseroan Terbatas dapat memiliki segala hak dan kewajiban yang dapat dimiliki oleh setiap orang perorangan, dengan pengecualian hal - hal yang bersifat pribadi yang hanya mungkin dilaksanakan oleh orang perorangan seperti misalnya yang diatur dalam buku kedua KUHPerdata tentang kewarisan. Guna melaksanakan segala hak dan kewajiban yang dimiliki tersebut, ilmu hukum telah merumuskan fungsi dan tugas

[59] Pasal 31 ayat (1) UUPT.
[60] Pasal 33 ayat (1) UUPT
[61] Munir Fuady, *Op.cit,* hlm. 10

dari masing - masing organ Perseroan tersebut yang berbeda satu dengan yang lainnya[62].

a) Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS)

RUPS merupakan Organ Perseroan yang kedudukannya adalah sebagai organ yang memegang kekuasaan tertinggi di dalam Perseroan berdasar ketentuan Pasal 1 butir 4 UU PT yang mengatakan :

> Rapat Umum Pemegang Saham, yang selanjutnya disebut RUPS, adalah Organ Perseroan yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam Undang - Undang ini dan / atau anggaran dasar.

Akan tetapi kekuasaan yang diberikan oleh Undang - Undang tesebut adalah tidak mutlak artinya bahwa kekuasaan tertinggi yang dimiliki RUPS hanya mengenai wewenang yang tidak diserahkan kepada Direksi dan Komisaris karena tugas dan wewenang setiap Organ Perseroan termasuk RUPS sudah diatur secara mandiri (otonom) di dalam UU Perseroan Terbatas Tahun 1995. Menurut Pasal 78 UU Persero, RUPS dapat diselenggarakan dengan 2 macam RUPS yaitu sebagai berikut :

1) RUPS tahunan, yang diselenggarakan dalam waktu paling lambat 6 bulan setelah tutup buku,
2) RUPS lainnya, yang dapat diselenggarakan sewaktu - waktu berdasar kebutuhan.

[62] Republik Indonesia, Undang - Undang No. 40 Tahun 2007, pasal 1 (2) menyatakan : Organ Perseroan adalah Rapat Umum Pemegang Saham, Direksi, dan Dewan Komisaris.

Selanjutnya guna kepentingan penyelenggaraan RUPS, Direksi melakukan pemanggilan kepada para pemegang saham dengan mengacu pada ketentuan Pasal 82 UU Persero yang menentukan sebagai berikut :

1) Pemanggilan RUPS dilakukan paling lambat 14 hari sebelum RUPS diadakan,
2) Pemanggilan RUPS dilakukan dengan surat tercatat,
3) Pemanggilan RUPS untuk Perseroan terbuka dilakukan dalam surat kabar harian,
4) Dalam panggilan RUPS dicantumkan tanggal, waktu, tempat, dan acara rapat disertai pemberitahuan bahwa bahan yang akan dibicarakan dalam RUPS tersedia di kantor mulai dari dilakukannya pemanggilan sampai dengan hari RUPS diadakan,
5) Perseroan wajib memberikan salinan bahan kepada pemegang saham secara cuma - cuma,
6) Dalam hal pemanggilan tidak sesuai dengan ketentuan ayat 1 dan 2 keputusan tetap sah apabila RUPS dihadiri seluruh pemegang saham dengan hak suara sah dan disetujui dengan suara bulat.

Sedangkan wewenang RUPS antara lain adalah[63] :

1) Berwenang mengangkat dan memberhentikan Direksi dan Komisaris,
2) Berwenang mengambil keputusan untuk mengubah anggaran dasar,
3) Berwenang mengambil keputusan atas permohonan kepailitan Perseroan yang dimajukan direksi kepada Pengadilan Negeri,

[63] Rusli Hardijan, *Perseroan Terbatas dan Aspek Hukumnya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hal. 114.

4) Berwenang mengambil keputusan jika diminta Direksi untuk memberikan persetujuan guna mengalihkan atau menjadikan jaminan hutang seluruh atau sebagian harta kekayaan Perseroan,

5) Berwenang dan berhak meminta keterangan yang berkaitan dengan kepentingan Perseroan dari Direksi atau Komisaris.

Beberapa hal yang menjadi wewenang dari RUPS yang ditetapkan dalam UU Persero antara lain[64] :

1) Penetapan perubahan anggaran dasar (Pasal 14),
2) Penetapan pengurangan modal (Pasal 37),
3) Pemeriksaan, persetujuan dan pengesahan laporan tahunan (Pasal 60),
4) Penetapan penggunaan laba (Pasal 62),
5) Pengangkatan dan pemberhentian Direksi dan Komisaris (Pasal 80, 91, 92),
6) Penetapan mengenai penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan (Pasal 105),
7) Penetapan pembubaran Perseroan (Pasal 105).

b) Direksi Perseroan

Tidak ada suatu rumusan yang jelas dan pasti mengenai kedudukan Direksi dalam suatu Perseroan Terbatas, yang jelas Direksi merupakan badan pengurus Perseroan yang paling tinggi, serta yang berhak dan berwenang untuk menjalankan perusahaan. Direksi atau pengurus Perseroan adalah alat perlengkapan Perseroan yang melakukan kegiatan Perseroan dan mewakili

[64] Ahmad Yani dan Gunawan Widjaya, *Seri Hukum Bisnis – Kepailitan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hal. 78.

Perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan. Pengangkatan Direksi dilakukan oleh RUPS akan tetapi untuk pertama kali pengangkatannya dilakukan dengan mencantumkan susunan dan nama anggota Direksi di dalam akta pendiriannya[65].

Beberapa pakar dan ilmuwan hukum merumuskan kedudukan Direksi dalam Perseroan sebagai gabungan dari dua macam persetujuan / perjanjian, yaitu[66] :

1) Perjanjian pemberian kuasa, di satu sisi; dan
2) Perjanjian kerja / perburuhan, di sisi lainnya.

Sedangkan syarat untuk menjadi anggota Direksi menurut ketentuan Pasal 93 ayat (1) adalah :

> Yang dapat diangkat menjadi anggota Direksi adalah orang perseorangan yang cakap melakukan perbuatan hukum, kecuali dalam waktu 5 (lima) tahun sebelum pengangkatannya pernah :
> a. dinyatakan pailit;
> b. menjadi anggota Direksi atau anggota Dewan Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan suatu Perseroan dinyatakan pailit; atau
> c. dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan Negara dan / atau yang berkaitan dengan sektor keuangan.

Seperti tersebut di atas bahwa tugas Direksi adalah mengurus Perseroan seperti tersebut di dalam penjelasan resmi dari Pasal 93 (1) UU Persero yang meliputi pengurusan sehari-hari dari Perseroan, akan tetapi Undang-Undang tidak memberikan secara rinci seperti apakah pengurusan yang dimaksud. Dalam hukum di Negeri Belanda tindakan pengurusan yang bersifat sehari - hari yang

---

[65] Republik Indonesia, Undang - Undang No 40 Tahun 2007, Pasal 1 (5) menyatakan : Direksi adalah Organ Perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan serta mewakili Perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.

[66] *Ibid*

merupakan perbuatan - perbuatan yang rutin yang dinamakan sebagai *daden van beheren* akan tetapi tugas tersebut dapat dilihat di dalam anggaran dasar yang umumnya berkisar pada hal[67] :

1) Mengurus segala urusan,
2) Menguasai harta kekayaan Perseroan,
3) Melakukan perbuatan seperti dimaksud dalam Pasal 1796 KUHPerdata yaitu :
    a) Memindahtangankan hipotik barang - barang tetap,
    b) Membebankan hipotik pada barang - barang tetap,
    c) Melakukan perbuatan lain mengenai hak milik,
    d) Mewakili Perseroan di dalam dan luar pengadilan,
4) Dalam hal berhubungan dengan pihak ketiga, baik secara bersama - sama atau masing - masing mempunyai hak mewakili Perseroan mengenai hal dalam bidang usaha yang menjadi tujuan Perseroan.

Untuk menjalankan tugas kewajiban tersebut dan sesuai dengan prinsip manajemen perusahaan, Direksi mempunyai wewenang dan otoritas yang diartikan sebagai kekuasaan resmi untuk menyuruh pihak lain bertindak dan taat kepada pihak lain yang memilikinya. Mengenai wewenang Direksi para ahli hukum menggolongkan wewenang Direksi yang berdasarkan pada[68] :

1) Kapasitas diri sendiri sebagai individu pribadi, yang bertindak untuk dan atas nama dirinya sendiri,

---

[67] Budiarto. Agus, *Kedudukan Hukum dan Tanggung Jawab Pendiri Perseroan Terbatas*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hal. 63.

[68] Ahmad Yani dan Gunawan Widjaya, *op. cit*, hal. 118.

2) Kapasitas sebagai pemegang kuasa, yang bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa,
3) Kapasitas untuk bertindak dalam jabatan, yang dalam hal ini bertindak selaku yang berwenang berdasarkan jabatannya tersebut.

Sementara itu wewenang Direksi yang lazim terdapat dalam anggaran dasar antara lain[69] :

1) Memohonkan perpanjangan waktu kepada pemerintah dalam hal pengeluaran saham yang jatuh tempo dan diperlukan perpanjangan waktu,
2) Bersama - sama Komisaris berwenang menandatangani surat - surat saham,
3) Berwenang untuk menahan keuntungan atas saham dan melarang mengeluarkan suara atas saham jika dalam pemindahan hak tidak dipenuhi kewajiban - kewajibannya,
4) Berwenang mengadakan RUPS setiap waktu bila diperlukan,
5) Berwenang menandatangani notulen rapat jika tidak dibuat dengan proses verbal notaris.

c) Komisaris

Sebelum keluarnya UU Perseroan Terbatas tahun 1995 keberadaan Komisaris bukan merupakan suatu keharusan di dalam organ Perseroan dan hanya bersifat fakultatif. Akan tetapi sekarang ini organ Komisaris mutlak harus ada sebagaimana tercantum dalam Pasal 97 ayat 3 yang berbunyi : Perseroan memiliki Komisaris yang wewenang dan kewajibannya ditetapkan dalam anggaran dasar.

[69] Agus Budiarto, *op. cit.*, hal. 65

Untuk pertama kalinya Komisaris diangkat dilakukan dengan mencantumkan susunan dan nama Komisaris dalam akta pendiriannya[70].

Rincian tugas dan tanggung jawab Komisaris biasanya diatur dalam anggaran dasar, antara lain sebagai berikut[71] :

1) Mengawasi tindakan pengurusan dan pengelolaan Perseroan yang dilakukan oleh Direksi,
2) Memeriksa buku - buku, dokumen - dokumen, serta kekayaan Perseroan,
3) Memberikan teguran, petunjuk, nasehat kepada Direksi,
4) Memberhentikan sementara Direksi yang bersalah untuk kemudian dilaporkan RUPS apabila ditemukan keteledoran Direksi yang menyebabkan Perseroan menderita kerugian.

Mengenai tanggung jawab Komisaris dapat dibagi dalam[72] :

1) Tanggung jawab keluar terhadap pihak ketiga

Komisaris bertindak keluar berhubungan dengan pihak ketiga hanya dalam keadaan istimewa yaitu dalam hal Komisaris dibutuhkan Direksi sebagai saksi atau pemberian ijin dalam hal menurut anggaran dasar harus terlebih dahulu mendapatkan ijin dari Komisaris dalam perbuatan penguasaan.

2) Tanggung jawab ke dalam terhadap Perseroan

---

[70] Republik Indonesia, Undang - Undang RI No. 40 tahun 2007 Pasal 97 ayat (3) menyatakan : anggota Direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian sebagaimana yang dimaksud diatas, apabila dapat membuktikan :

1. Kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
2. Telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan;
3. Tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan
4. Telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau selanjutnya kerugian tersebut.

[71] Agus Budiarto, *op. cit,* hal 71.

[72] Agus Budiarto, *op. cit*, hal. 72.

Tanggung jawab kedalam bagi Komisaris adalah sama dengan Direksi yaitu pertanggungjawaban pribadi untuk seluruhnya. Bila ada 2 (dua) atau lebih Direksi maka pertanggungjawaban bisa bersifat kolektif. Jika Komisaris ikut dalam pengurusan ia ikut bertanggungjawab bersama - sama dengan Direksi kepada RUPS.

Agar Komisaris dapat melaksanakan tugas kewajiban yang diberikan kepadanya dengan penuh tanggung jawab, di dalam anggaran dasar pada umumnya diatur kewenangan Komisaris sebagai berikut[73] :

1) Mengadakan dengar pendapat dengan akuntan yang memeriksa pembukuan Perseroan,
2) Ikut serta menandatangani laporan tahunan dan neraca perhitungan laba rugi,
3) Memanggil RUPS,
4) Memberikan nasehat dalam RUPS,
5) Mewakili Perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan bila antara Direksi Perseroan terdapat kepentingan yang berbeda,
6) Membebaskan sementara Direksi dari tugas apabila terbukti melakukan kegiatan yang merugikan Perseroan,
7) Mengangkat seorang ahli pembukuan untuk membantu mengawasi pembukuan Perseroan secara insidentil apabila tidak ada pengangkatan oleh RUPS.

[73] Agus Budiarto, *op. cit*, hal. 72.

D. Badan Pemeriksa Keuangan

1. Pengertian

Badan Pemeriksa Keuangan atau disingkat dengan BPK adalah lembaga negara yang memiliki wewenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. *Algemene Rekenkamer* adalah nama lain dari apa yang kini disebut BPK yang memiliki kewenangan tertinggi atas pemeriksa keuangan negara.

Menurut Undang-Undang No. 15 tahun 2006, yang dimaksud dengan Badan Pemeriksa Keuangan adalah[74] :

> Badan Pemeriksa Keuangan, yang selanjutnya disingkat BPK, adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

BPK merupakan satu Lembaga Negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara. BPK sebelumnya merupakan bagian dari Bab VIII yang membahas tentang hal Keuangan Negara, dipisahkannya BPK dalam bab tersendiri dimaksudkan untuk memberi dasar hukum yang lebih kuat serta pengaturan lebih rinci mengenai BPK. Dengan adanya ketentuan mengenai hal ini dalam UUD 1945, diharapkan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara dilakukan secara lebih optimal. Dengan demikian, diharapkan dapat meningkatkan transparansi dan tanggung jawab (akuntabilitas) terhadap Keuangan Negara[75].

---

[74] Republik Indonesia, Undang - Undang RI Nomor 15 tahun 2006, pasal 1 ayat 1.

[75] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hal. 176.

BPK berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. Pembentukan perwakilan ditetapkan dengan keputusan BPK dengan mempertimbangkan kemampuan Keuangan Negara.

2. Struktur Organisasi BPK

Struktur Organisasi BPK diatur berdasarkan Keputusan Ketua BPK Nomor 34 / K / I-VIII.3 / 6 / 2007 tanggal 15 Juni 2007, sebagaimana pada uraian berikut : BPK terdiri dari 1 orang ketua merangkap anggota, 1 orang wakil ketua merangkap anggota, dan 7 orang anggota BPK. Dalam organisasi BPK, 7 orang anggota ini dibagi untuk melakukan pembinaan atas suatu lingkup pemeriksaan. BPK dibantu oleh satu Sekretariat Jenderal, satu Direktorat Utama Perencanaan, Evaluasi, Pengembangan, dan pendidikan dan latihan pemeriksaan Keuangan Negara, serta satu Direktorat Utama Pembinaan dan Pengembangan Hukum Pemeriksaan Keuangan Negara, dan 7 Auditorat Utama Keuangan Negara.

3. Visi, Misi, dan Tujuan Strategis BPK

Visi BPK RI adalah : menjadi lembaga pemeriksa Keuangan Negara yang bebas, mandiri, dan profesional serta berperan aktif dalam mewujudkan tata kelola Keuangan Negara yang akuntabel dan transparan. Misi BPK RI adalah : memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara dalam rangka mendorong terwujudnya akuntabillitas dan transparansi Keuangan Negara, serta berperan aktif dalam mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan transparan. BPK mempunyai visi dan misi yaitu terwujudnya BPK RI sebagai lembaga pemeriksa yang bebas dan mandiri, profesional, efektif dan modern dalam sistem pengelolaan Keuangan Negara yang setiap entitasnya memiliki pengendalian

intern yang kuat, memiliki aparat pemeriksa intern yang kuat dan hanya diperiksa oleh satu aparat pemerintah ekstern untuk mewujudkan pemerintahan yang bebas dari kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN)[76].

Tujuan strategis BPK adalah[77]:

a. Mewujudkan BPK RI sebagai lembaga pemeriksa Keuangan Negara yang independen dan professional,
b. Memenuhi semua kebutuhan dan harapan pemilik kepentingan,
c. Mewujudkan BPK RI sebagai pusat regulator di bidang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara,
d. Mendorong terwujudnya tata kelola yang baik atas pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara.

4. Jenis Pemeriksaan[78] Yang Dilakukan BPK

BPK melakukan tiga jenis pemeriksaan yaitu pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu[79]. Pemeriksaan keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan, yaitu laporan keuangan pemerintah pusat, Kementerian Negara/Lembaga, dan Pemerintah Daerah serta laporan keuangan BUMN / BUMD. Pemeriksaan keuangan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka memberikan pernyataan pendapat (opini) tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah.

[76] Republik Indonesia, Keputusan Ketua BPK Nomor 34 / K / I-VIII.3 / 6 /2007 tanggal 15 Juni 2007 diambil di (http : // www.legalitas.org / ind-phpl / buka.php, pada tanggal 28 September 2014)

[77] Huda, Ni'matul, *op. cit,* hal. 177.

[78] Republik Indonesia, Keputusan Ketua BPK Nomor 34/K/I-VIII.3/6/2007 tanggal 15 Juni 2007, pasal 1, ayat 9 menyatakan bahwa Pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara.

[79] Republik Indonesia, Undang - Undang RI No. 16 tahun 2006, Pasal 6, ayat 3

Pemeriksaan kinerja, adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah.

Tujuan pemeriksaan kinerja adalah untuk mengidentifikasikan hal - hal yang perlu menjadi perhatian lembaga perwakilan dan untuk pemerintah, pemeriksaan kinerja dimaksudkan agar kegiatan yang dibiayai dengan keuangan Negara / Daerah diselenggarakan secara ekonomis dan efisien, serta memenuhi sasarannya secara efektif. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal - hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif.

5. Tugas dan Wewenang BPK

Sebagai suatu Negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan Pemerintahan Negara berdasarkan konstitusi, sistem pengelolaan Keuangan Negara dilaksanakan oleh Lembaga Negara yang telah ditetapkan oleh Undang - Undang Dasar 1945. Dalam hal ini, BPK sebagai lembaga yang dimaksud mempunyai tugas dan kewenangan yang harus dilaksanakan dengan baik.

BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara, Bank Indonesia (BI), BUMN, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Negara, dan Lembaga atau badan lain yang mengeola Keuangan Negara[80].

[80] *Ibid*, pasal 6, ayat 1.

Seperti yang telah dikemukakan di atas, dalam melaksanakan tugasnya, BPK juga mempunyai wewenang[81]:

a. Menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan,
b. Meminta keterangan dan / atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit Organisasi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, BUMN, BUMD, dan lembaga lain atau badan lain yang mengelola Keuangan Negara,
c. Melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik Negara, di tempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usaha Keuangan Negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan - perhitungan surat - surat, bukti - bukti, rekening koran, pertanggungjawaban, dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan Keuangan Negara,
d. Menetapkan jenis dokumen, data serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara yang wajib disampaikan kepada BPK,
e. Menetapkan standar pemeriksaan Keuangan Negara setelah konsultasi dengan Pemerintah Pusat/Pemeritah Daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara,
f. Menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara,

[81] *Ibid*, Pasal 9, ayat 1.

g. Menggunakan tenaga ahli dan / atau tenaga pemeriksa diluar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK,

h. Membina jabatan fungsional pemeriksa,

i. Memberi pertimbangan atas Standar Akuntansi Pemerintahan, dan

j. Memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern Pemerintah Pusat / Pemerintah Daerah sebelum ditetapkan oleh Pemerintah Pusat / Pemerintah Daerah.

BPK menilai dan / atau menetapkan jumlah kerugian Negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN / BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan Keuangan Negara. Penilaian kerugian Keuangan Negara dan / atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian ditetapkan dengan keputusan BPK. Dan untuk menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian, BPK berwenang memantau[82] :

a. penyelesaian ganti kerugian negara / daerah yang ditetapkan oleh pemerintah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan pejabat lain;
b. pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara / daerah kepada bendahara, pengelola BUMN / BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola Keuangan Negara yang telah ditetapkan oleh BPK; dan
c. pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara / daerah yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Kemudian dijelaskan pula bahwa, BPK dapat memberikan: 1) pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, Pemerintah Pusat / Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lain, Bank Indonesia, BUMN, Badan Layanan Umum, BUMD, Yayasan,

[82] *Ibid*, Pasal 10.

dan Lembaga atau Badan Lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaannya; 2) pertimbangan atas penyelesaian kerugian / daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat / Pemerintah Daerah, dan 3) keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian Negara / Daerah[83].

Pemeriksaan adalah terjemahan dari *auditing*. Pada saat ini, tidak ada pengelolaan keuangan yang dapat dibebaskan dari keharusan auditing sebagai jaminan bahwa pengelolaan keuangan itu memang sesuai dengan norma - norma aturan yang berlaku (*rule of the games*). Oleh sebab itu, setiap pengelolaan keuangan harus dilakukan sesuai aturan yang benar sehingga diperlukan mekanisme pemeriksaan yang disebut *financial audit*[84].

Pemeriksaan keuangan itu sendiri sebenarnya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintah secara umum. Kontrol atau pengawasan terhadap kinerja pemerintahan haruslah dilakukan secara simultan dan menyeluruh sejak dari tahap perencanaan sampai ke tahap evaluasi dan penilaian, mulai dari tahap *rule making* sampai ke tahap *rule enforcing*. *Auditing* atau pemeriksaan tidak selalu bertujuan mencari kesalahan, melainkan juga untuk meluruskan yang bengkok dan memberikan arah dan bimbingan agar pelaksanaan tugas - tugas dan fungsi lembaga ini dapat tetap berada di dalam koridor aturan yang berlaku. Artinya, pemeriksaan dapat berfungsi preventif dan dapat pula berfungsi korektif dan kuratif.

Selama ini, pemeriksaan pajak hanya menggunakan mekanisme pemeriksaan dan perhitungan pajak dilakukan secara internal (*self assessment*)

---

[83] *Ibid*, Pasal 11

[84] Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hal. 162.

oleh kelengkapan Departemen Keuangan. Pemeriksaan tertutup itu, bisa memunculkan berbagai upaya penggelapan pajak. Oleh karena itu, jika tidak ada pemeriksaan eksternal oleh BPK, sistem *self assessment* itu hanya merupakan lisensi untuk melakukan kejahatan penggelapan pajak[85].

Pembatasan wewenang BPK dalam UU Perpajakan itu juga bertentangan dengan beberapa ketentuan lain, yaitu UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Sebagai penyelesaian pertentangan di atas, maka diharapkan Undang - Undang yang menjadi faktor pendukung penguatan peran BPK merupakan landasan yuridis terbaru era reformasi yang semakin memperluas dan memperkuat kewenangan dan fungsi BPK. Kalau sebelumnya objek pemeriksaan oleh BPK lebih pada pemeriksaan kewajaran laporan keuangan oleh Pemerintah Daerah, maka ke depan menyangkut seluruh objek pemeriksaan dari pusat sampai ke daerah yaitu Pemerintah Daerah dan BUMD. Tidak saja sisi pengelolaan keuangannya, tetapi juga kinerja dan audit investigasi dalam rangka lebih mengakomodasi laporan - laporan masyarakat[86].

[85] *Ibid*, hal. 165
[86] *Ibid*, hal. 53

BAB III

Status Kekayaan Negara yang Dipisahkan dalam Perusahaan Perseroan dan Implikasinya terhadap Kewenangan Badan Pengawas Keuangan Republik Indonesia untuk Memeriksa Direksi Perusahaan Perseroan

A. Status Kekayaan Negara yang Dipisahkan dalam Perusahaan Perseroan

Norma adalah sarana yang dipakai oleh masyarakatnya untuk menertibkan, menuntut dan mengarahkan tingkah laku anggota masyarakat dalam hubungan yang satu sama lainnya. Untuk bisa menjalankan fungsinya yag demikian itu, barang tentu ia harus mempunyai kekuatan memaksa. Paksaan ini tertuju kepada para anggota masyarakat dengan tujuan mematuhinya[56]. Hukum adalah norma yang mengajak masyarakat untuk mencapai cita - cita serta keadaan tertentu, tetapi tanpa mengabaikan dunia kenyataan. Friedman mengutip pendapat Austin bahwa yang sesungguhnya disebut hukum adalah suatu jenis perintah. Namun demikian, karena ia disebut perintah, maka setiap hukum yang sesungguhnya, mengalir dari satu sumber yang pasti. Apabila suatu perintah dinyatakan atau diumumkan, satu pihak menyatakan satu kehendak agar pihak lain menjalankannya atau membiarkan itu dijalankan[57].

Peraturan hukum merupakan pembadanan dari norma hukum. Peraturan hukum hanya merupakan lambang-lambang yang dipakai oleh norma hukum untuk membadankan dirinya dan merupakan cara yang paling sempurna, ia

[56] Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, PT Citra Aditya Bhakti, Bandung , 2000, hal. 3.
[57] *Ibid*, hal.28.

merupakan sarana yang paling lengkap untuk mengutarakan apa yang dikehendaki oleh norma hukum. Memperhatikan suatu system hukum berdasarkan delapan asas *principles of legality*, Fuller menyatakan kegagalan dalam menciptakan suatu system hukum yang baik tidak hanya melahirkan system hukum yang jelek, melainkan sesuatu yang tidak bisa disebut sebagai system hukum sama sekali[58].

Pengertian kekayaan negara yang dipisahkan yang tercantum dalam Penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN tidak sinkron dengan cakupan pengaturan kekayaan yang dipisahkan dalam UU Keuangan Negara yang tercantum dalam Pasal 2 huruf (g). Kekayaan yang dipisahkan pada pengaturan ini dikaitkan dengan Perusahaan Negara. Padahal istilah Perusahaan Negara setelah UU BUMN, tidak dipergunakan lagi.

Keluasan konsep juga terbukti pada rumusan Perusahaan Negara dalam UU Keuangan Negara. Pasal 1 angka (5) UU Keuangan Negara menentukan bahwa Perusahaan Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat. Seperti diketahui rumusan ini adalah definisi lama yang mengacu pada UU Nomor 19 Tahun 1960. Keuntungan pemakaian definisi ini adalah dapat dipakai untuk semua bentuk usaha negara, BUMN, termasuk perseroan - perseroan, yayasan - yayasan atau badan - badan usaha lain yang menggunakan uang Negara.

Pengertian kekayaan yang dipisahkan pada konsep keuangan Negara, yang dikaitkan pada Perusahaan Negara, menekankan pada kekayaan Negara yang dipisahkan sebagai bentuk investasi pemerintah. Hal ini sebenarnya sejalan

[58] *Ibid*, hal. 52.

dengan konsep kekayaan Negara yang dipisahkan pada UU BUMN, namun penggunaan kata yang masih menggunakan Perusahaan Negara tidak sinkron dengan usaha penyatuan istilah usaha Negara menjadi BUMN. Kata Perusahaan Negara adalah kata yang telah diusahakan dihapus dalam konsep hukum BUMN, dengan tujuan bahwa bentuk BUMN hanyalah Perum dan Persero. Penggunaannya kembali, mengakibatkan dua pengertian usaha Negara yang berbeda. Berdasarkan pada Pasal 1 angka (5) UU Keuangan Negara dapat dikatakan bahwa dalam pengertian Perusahaan Negara tercakup pengertian BUMN yaitu Persero dan Perum.

Berdasarkan fakta - fakta hukum pada pengaturan di atas nampak bahwa konsep pembedaan bentuk - bentuk usaha Negara yang sudah dimulai sejak tahun 1969 tidak diteruskan oleh UU Keuangan Negara. Oleh karena itu konsep kekhususan BUMN terkait penyertaan menjadi kabur. Pengertian Perusahaan Negara yang dipakai UU Keuangan Negara adalah pengertian UU Nomor 19 Tahun 1960. Perusahaan Negara berdasar UU Nomor 19 Tahun 1960 bertujuan untuk satu bentuk usaha Negara. Hal ini merupakan upaya sinkronisasi dan efisiensi berbagai bentuk usaha Negara saat itu. Pengertian lama yang dipakai oleh UU No. 19 Tahun 1960 bernuansa politik ekonomi terpimpin. Hal ini bisa saja terjadi karena UU Keuangan Negara adalah pengganti dari *Indische Comptabiliteitswet* (ICW) jo UU Nomor 9 Tahun 1968; *Indische Bedrijvenwet* (IBW); dan *Reglement voor het Administratief Beheer* (RAB), yang pada saat itu dipakai sebagai dasar pengelolaan Perusahaan Negara yang didirikan berdasar UU Nomor 19 Tahun 1960.

Mengikuti ketentuan Pasal 4 tersebut terdapat inkonsistensi terhadap pengertian penyertaan modal negara pada BUMN karena pengertian penyertaan modal Negara pada BUMN menurut Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang - Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara termasuk dalam lingkup pengertian kekayaan negara[59].

Inkonsistensi tersebut diluruskan kembali oleh Peraturan Pelaksana dari Menteri Keuangan yaitu Peraturan Menteri Keuangan Nomor : 96/PMK.06/2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan Pemanfaatan, Pemindahtanganan Barang Milik Negara. Dalam peraturan Menteri Keuangan tersebut dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan penyertaan modal pemerintah pusat adalah pengalihan kepemilikan barang milik Negara yang semula merupakan kekayaan Negara yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan Negara yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal / saham Negara pada (BUMN), BUMD, atau badan hukum lainnya yang dimiliki Negara / Daerah. Tujuan dilakukannya penyertaan modal pemerintah pusat dalam rangka pendirian, pengembangan, dan peningkatan kinerja BUMN / BUMD atau badan hukum lainnya yang dimiliki Negara / Daerah, dengan pertimbangan barang milik Negara tersebut akan lebih optimal apabila dikelola oleh BUMN / BUMD atau badan hukum lainnya yang dimiliki Negara / Daerah, baik yang sudah ada maupun yang akan dibentuk.

Pihak - pihak yang dapat menerima penyertaan modal pemerintah pusat :

1. Badan Usaha Milik Negara;
2. Badan Usaha Milik Daerah;

[59] Pasal 2 huruf g UU Nomor 17 Tahun 2003 dan Pasal 1 angka 1 UU Nomor 1 Tahun 2004.

3. Badan Hukum Lainnya Yang Dimiliki Negara / Daerah.

Pelaksanaan penyertaan modal pemerintah pusat atas barang milik Negara yang dari awal pengadaannya direncanakan untuk disertakan sebagai penyertaan modal pemerintah pusat, terlebih dahulu harus diaudit oleh aparat pengawas fungsional pemerintah untuk menentukan kewajaran barang milik Negara yang akan disertakan sebagai penyertaan modal pemerintah pusat dibandingkan realisasi pelaksanaan kegiatan anggaran.

Dalam pelaksanaan penyertaan modal pemerintah pusat, pengelola barang dapat mensyaratkan adanya pernyataan tidak keberatan dari pemegang saham atau instansi yang dianggap kompeten mewakili pemegang saham. Persyaratan tersebut tidak diperlukan untuk penyertaan modal pemerintah pusat atas barang milik Negara yang dari awal pengadaannya telah direncanakan untuk penyertaan modal pemerintah pusat. Setiap penyertaan modal pemerintah pusat atas barang milik Negara ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Pengajuan rancangan peraturan pemerintah penetapan penyertaan modal pemerintah pusat kepada Presiden dilakukan oleh pengelola barang. Semua biaya yang timbul dari pelaksanaan penyertaan modal pemerintah pusat dibebankan pada penerima penyertaan modal pemerintah pusat.

1. Pengurusan dan Pengawasan Badan Usaha Milik Negara

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

kompetitif, BUMN perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan pengurusan dan pengawasannya[60].

Persero maupun Perum sebagaimana tersebut di atas, pada prinsipnya memiliki kesamaan didalam pengurusannya. Dalam Perseroan pengurusan perseroan dilakukan oleh organ perseroan. Perseroan Terbatas mempunyai alat yang disebut organ perseroan agar badan hukum dapat berjalan sesuai dengan tujuannya[61]. Organ perseroan terdiri dari tiga macam, yaitu Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi dan Dewan Komisaris.

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

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

---

[60] Republik Indonesia, Undang - Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara:*Op.cit.*
"Penjelasan, Umum IV.

[61] Gatot Supramono, S.H., *Hukum Perseroan Terbatas*, Djambatan, Jakarta, 2007, hal.3.

[62] Republik Idonesia, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, Pasal 62 Ayat (2).

batasan yang diberikan dalam Undang - Undang, khususnya Undang - Undang Perseroan Terbatas dan Anggaran Perseroan tersebut[63].

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

Ini berarti ada hubungan kepercayaan yang melahirkan kewajiban kepercayaan (*fiduciary duty*) antara direksi dan perseroan. Sehubungan dengan hal tersebut direksi memiliki *duty of loyalty and good faith;* dan *duty of diligence and care* terhadapat Perseroan Terbatas[64].

Dalam pelaksanaannya direksi perseroan memiliki aturan kekebalan atau perlindungan dari setiap tanggung jawab yang lahir akibat transaksi atau kegiatan yang dilakukan olehnya sesuai dengan batas - batas kewenangan dan kekuasaan yang diberikan kepadanya dengan memperhatikan bahwa kegiatan tersebut telah dilakukan dengan penuh kehati - hatian dan itikad baik. prinsip ini disebut *Business Judgment Rule*[65].

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

---

[63] Gunawan Widjaya, *Pertanyaan Tentang Perseroan Terbatas*, Forum Sahabat, Jakarta , 2008.Hal.63.

[64] *Ibid*, hal. 65.

[65] *Business Judgment Rule* adalah prinsip dalam corporate governance yang telah menjadi bagian tradisi hukum common law. Aturan BJR didasarkan pada konsepsi bahwa direksi lebih tahu dari siapapun juga mengenai keadaan perusahaannya.

yaitu bahwa keputusan diambil dengan kecurangan (*fraud*), mempunyai benturan kepentingan (*conflict of interest*) didalamnya, terdapat unsur perbuatan melanggar hukum (*illegality*), terjadinya kelalaian berat (*gross negligence*)[66].

Direksi dikatakan melanggar tugasnya jika terdapat tindakan *ultra vires*, yaitu melakukan tindakan diluar maksud dan tujuan perseroan dan tindakan *Fraud on minority*, yaitu tindakan atau perbuatan melawan hukum yang dibuat perusahaan yang dalam hal ini dilakukan direksi yang merugikan perseroan secara umum, meskipun disetujui oleh pemegang saham mayoritas lainnya[67].

Pihak yang berhak menuntut kerugian dari direksi sekurang - kurangnya ada tiga kepentingan : kepentiingan perseroan, kepentingan pemegang saham khususnua pemegang saham minoritas dan pihak yang berhubungan hukum dengan perseroan[68].

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

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

[66] *Op. cit*, hal. 67.
[67] *Ibid*, hal. 71.
[68] *Ibid*, hal. 75.

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

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) telah menjadi instrumen penting dari kebijakan sosial dan ekonomi dalam ekonomi campuran industri dan di negaranegara berkembang. Penggunaan BUMN sebagai instrumen kebijakan publik dan bentrokan yang terjadi antara perusahaan-perusahaan BUMN dan perusahaan swasta di satu sisi dan pemerintah dan pengendali lainnya di sisi lain, yang menyebabkan keprihatinan. Ada banyak kesulitan dalam membangun benar hubungan antara BUMN, organ - organ lain dari perusahaan - perusahaan Negara dan swasta. Masalah menetapkan tujuan untuk BUMN sebagian besar masih belum terselesaikan. Selama kita tidak memahami teori Negara, selama kita tidak tahu apa tujuan yang sah dan pengorbanan, tidak ada cara untuk sampai pada jawaban normatif, apakah kinerja perusahaan tertentu sesuai yang diinginkan[69].

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.

[69] Aharoni,Y 1981,'Perfomance Evaluation Of State-Owned enterprises: A Process Perspective', *Management Science*, Vol.27, No.11, pp. 1340-1347.

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[70].

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

[70] Anastassopoulus, JP 1985,' State-owned Enterprises Between Autonomy and Dependency', *Journal of Public Policy*, Vol.5 No.4. pp 521-539.

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.

Pendekatan seperti ini, pada kenyataannya, telah dicoba di Kanada, Perancis, Israel dan Singapura, antara lain, walaupun belum tentu untuk alasan yang disebutkan di sini. Atau, sebaiknya pemerintah percaya bahwa semua BUMN harus peduli dengan memajukan semua atau beberapa tujuan nasional, atau harus distorsi pasar akan tinggi (seperti yang di banyak negara berkembang), maka studi India menunjukkan bahwa (a) pengontrol eksternal harus dididik secara massal tentang perbedaan konseptual antara keuntungan sosial dan pribadi, (b) sistem perencanaan, evaluasi kinerja, dan kontrol harus dikembangkan

khusus untuk BUMN yang menyoroti ukuran kinerja tunggal atau komposit konsisten dengan tujuan BUMN individu, dan (c) informasi sistem harus diperkuat untuk menyediakan pengendali informasi yang relevan.

Contoh konsisten dengan pendekatan ini akan menjadi sistem untuk evaluasi kinerja dikembangkan untuk manufaktur BUMN di Pakistan dan Korea Selatan (Jones 198 £) atau Bangladesh (Ramamurti 1986a), yang jauh dari langkah sempurna namun bermanfaat terhadap sistem manajemen berkembang disesuaikan untuk BUMN. Alat lain yang mungkin berharga ketika tujuan bersifat kabur, karena mereka cenderung berada di BUMN, adalah audit komprehensif teknik yang digunakan secara luas di Kanada, Israel, dan Amerika Serikat (Aharoni 198 la, hal 73-74).

Suatu pemerintah yang ingin BUMN untuk mempromosikan tujuan kompleks seperti sebagai kepentingan nasional membawa beban meletakkan di tempat sistem kontrol yang kompleks. Jika tidak, seperti yang diamati di India, ada risiko bahwa BUMN dapat mengejar tujuan - tujuan yang tidak disengaja atau bekerja secara aktif terhadap yang dimaksudkan. Untuk kutipan Sen : Perusahaan swasta, oleh dan besar, memaksimalkan keuntungan, dan jika maksimalisasi keuntungan adalah tujuan yang tepat untuk sektor publik juga, mungkin masih ada alasan kuat untuk menasionalisasi industri dan menyiapkan sektor publik. Keputusan untuk mengatur sektor publik, karena itu, sebangun dengan keputusan untuk tidak memaksimalkan keuntungan. Untuk membuat sektor publik dan kemudian meminta untuk melakukan apa sektor swasta akan dilakukan adalah seperti pergi ke bioskop untuk mencoba untuk tidur daripada untuk melihat film

2. Kekayaan Negara yang Dipisahkan

Istilah kekayaan Negara yang dipisahkan pertama kali digunakan oleh Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara, yang mengatur bahwa modal Perusahaan Negara terdiri dari kekayaan Negara yang dipisahkan. Pengaturan ini bersifat umum. Tekanan pengaturan adalah modal perusahaan Negara dan kekayaan Negara yang dipisahkan. Penekanan kekayaan Negara yang dipisahkan adalah menunjuk pada asal modal perusahaan Negara. Tetapi kemudian hal ini berubah. Perubahan dapat dilihat pada Pasal 2 UU Nomor 9 Tahun 1969, penggunaan kekayaan Negara yang dipisahkan nampak mulai difokuskan pada satu bentuk usaha Negara saja yaitu Persero. Kutipan pasal ini secara lengkap dapat dilihat pada Bab Pendahuluan disertasi ini. Pada kata modal diganti dengan kata penyertaan, sehingga penekanan kekayaan Negara yang dipisahkan ada pada penyertaan Negara.

Pasal 1 angka 1 Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan : Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Sementara itu sehubungan dengan ruang lingkup Keuangan Negara pada Pasal 2 huruf g UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara yang berbunyi : "kekayaan Negara / kekayaan Daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak - hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada Perusahaan Negara / perusahaan Daerah. Dalam penjelasan UU Nomor 17

Tahun 2003 berkaitan dengan pengertian dan ruang lingkup keuangan Negara dijelaskan sebagai berikut :

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

Pasal 1 angka 1 Undang - Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, menyatakan perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Pasal 3 ayat (1) Undang - Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, menyatakan : Pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara yang dilakukan oleh BPK meliputi seluruh unsur Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang - Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Pasal 2 ayat (1) Undang - Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, menyatakan bahwa 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 Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Sementara itu dalam penjelasan Undang - Undang tersebut lebih lanjut dijelaskan, bahwa dalam Undang - Undang ini dimaksud untuk menggantikan Undang - Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang diharapkan mampu memenuhi dan mengantisipasi perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dalam rangka mencegah dan memberantas secara lebih efektif setiap bentuk tindak pidana korupsi yang sangat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara khususnya serta masyarakat pada umumnya.

Keuangan Negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan Negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan Negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena :

a. berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat lembaga Negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
b. 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.

Atas dasar pasal - pasal tersebut aparat penegak hukum Polisi, Jaksa, BPKP, dan BPK selaku pemeriksa, bertindak memeriksa direksi Persero apabila ada dalam transaksi bisnisnya mengalami kerugian karena ini merupakan indikasi awal akan adanya potensi kerugian Negara. Dalam konsepsi yang demikian keuangan Negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal pada Persero adalah merupakan bagian dari kekayaan Negara. Oleh karena itu apabila Direksi BUMN Persero dalam mengelola perusahaannya mengalami kerugian berpotensi merugikan Keuangan Negara. Persepsi ini masih dijadikan pedoman oleh aparat penegak hukum atas dasar perundang - undangan tersebut di atas.

Namun demikian permasalahan menjadi lain sejak diundangkannya Undang - Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik 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[71]. 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.

[71] Pasal 9 UU BUMN

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. Pasal 4 Undang - Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN menyatakan :

(1) Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.
(2) Penyertaan modal Negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari:
a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
b. Kapitalisasi cadangan;
c. Sumber lainnya.

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[72].

Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran 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 BUMN (antara lain BNI, Bank Mandiri, BRI merupakan Persero) yang macet tidak dapat ditagih dari para penanggung utang (debitor). Atas dasar ketentuan Undang - Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang negara, Pasal 8 menyatakan bahwa piutang negara atau utang 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

[72] Ridwan Khairandy, Konsepsi Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Dalam Perusahaan Perseroan, *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 26-N0.1 Tahun 2007, hal, 35 .

bahwa piutang negara meliputi pula piutang badan - badan yang umumnya kekayaan dan modalnya sebagian atau seluruhnya milik negara, misalnya Bank - Bank Negara, PT 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 utangnya 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 Persero dan kekayaan negara sebagai pemegang saham, yang kemudian memunculkan polemik apakah piutang - piutang pada penanggung utang (debitor) masuk pada kekayaan negara ataukah kekayaan BUMN Persero sebagai suatu PT yang merupakan badan hukum yang tunduk pada ranah hukum privat. Pada akhirnya Menteri Keuangan mengajukan surat kepada Mahkamah Agung untuk meminta

fatwa hukum. MA mengeluarkan fatwa melalui suratnya tanggal 16 Agustus Tahun 2006 Nomor WKMA / Yud / 20 / VIII / 2006 menyatakan bahwa penyertaan modal pemerintah pada BUMN Persero merupakan kekayaan negara yang dipisahkan dari pengelolaan dan mekanisme pertanggungjawaban APBN, tetapi selanjutnya didasarkan pada prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat tunduk pada pengaturan Undang - Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

Adanya fatwa Mahkamah Agung tersebut, di masyarakat muncul pendapat yang berbeda, pro dan kontra. Sebagian kalangan memaknai bahwa fatwa Mahkamah Agung tersebut tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan dapat menyulitkan upaya pemberantasan korupsi karena aparat penegak hukum tidak dapat lagi memberlakukan ketentuan dalam Undang - Undang Tindak Pidana Korupsi terhadap pengurus Persero yang diduga menyalahgunakan kewenangannya. Hal ini terjadi karena apabila kekayaan negara telah dipisahkan maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk ke dalam ranah hukum publik namun masuk ranah hukum privat. Namun, di sisi yang lain fatwa Mahkamah Agung ini merupakan hal yang positif karena memberikan kepastian hukum dalam pembinaan dan pengelolaan kekayaan negara yang ditempatkan sebagai modal Persero. Disamping itu dengan adanya fatwa Mahkamah Agung tersebut akan memberikan dukungan moral bagi Direksi Persero untuk lebih berani dan tidak ragu-ragu mengambil keputusan bisnis yang strategis dan inovasi pengembangan BUMN Persero, sehingga kekayaan negara yang disertakan sebagai modal Persero itu dapat diberdayakan semaksimal mungkin untuk meningkatkan keuntungan

BUMN Persero, yang pada gilirannya akan memberikan pemasukan yang signifikan bagi penerimaan negara. Keputusan bisnis selalu mengandung risiko, tidak selamanya akan membawa keuntungan ada kalanya juga mengalami kerugian. Namun yang penting bagi direksi adalah dalam pengelolaan perusahaan yang dipimpinnya setiap keputusan bisnis telah didasarkan pada prinsip kehati-hatian dan tata kelola perusahaan yang sehat yaitu didasarkan pada peraturan perundangan, Anggaran Dasar, dan peraturan internal maupun eksternal perusahaan.

Penggunaan fatwa Mahkamah Agung oleh hakim sebagai dasar putusan oleh hakim tidaklah salah. Sebab hakim diberi kewenangan diskresi untuk terikat atau tidak terikat pada suatu produk hukum. Pemerintah dalam hal ini yang di representasi oleh aparat penegak hukum dapat tetap melaksanakan tugasnya berdasarkan aturan hukum yang melandasinya, namun harus diingat pula bahwa di ujung sana pada tingkat Mahkamah Agung sebagai benteng terakhir dalam proses sistem hukum di Indonesia telah memberikan fatwanya yang menyatakan bahwa Penyertaan Modal Negara pada BUMN Persero yang semula berasal dari APBN adalah merupakan kekayaan negara yang dipisahkan tidak lagi tunduk pada sistem pertanggungjawaban APBN tetapi selanjutnya tunduk pada mekanisme hukum korporasi[73].

[73] Selain Fatwa MA yang merupakan pendapat/jawaban dari MA atas suatu masalah hukum yang sifatnya kasuistis, ada produk hukum lain di lingkungan MA yaitu SEMA (Surat Edaran Mahkamah Agung) merupakan peraturan yang dikeluarkan MA yang berlaku di lingkungan internal MA sendiri, dan PERMA (Peraturan Mahkamah Agung) yaitu peraturan yang dikeluarkan MA sebagai aturan pelaksana dari aturan hukum yang lebih tinggi dan berlaku umum (internal dan eksternal).

Pertimbangan hukum yang ada dalam fatwa Mahkamah Agung tersebut telah benar, karena pertimbangan hukumnya telah didasarkan pada doktrin azas - azas hukum yang berlaku. Azas hukum adalah merupakan akar hukum positif, merupakan suatu *socialized value* yang dijadikan landasan hukum dalam pergaulan hidup di masyarakat. Kedudukan azas-azas hukum lebih tinggi dari pada hukum positif. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN merupakan undang-undang khusus BUMN *(lex specialis)* dan lebih baru terbitnya *(lex priori)*.

Dengan adanya fatwa MA tersebut, Pemerintah melakukan perubahan terhadap PP Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah diganti dengan PP Nomor 33 Tahun 2006 tentang Perubahan PP Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara / Daerah. Dalam PP yang baru ini diatur dengan tegas bahwa piutang Negara / Daerah pada Bank BUMN Persero bukan merupakan piutang Negara / Daerah tetapi merupakan piutang dari Bank BUMN Persero. Sedangkan terhadap pengurusan piutang Negara / Daerah yang telah diserahkan kepada Departemen Keuangan cq Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang Negara (sekarang Direktorat Jenderal Kekayaan Negara) tetap dilaksanakan oleh Departemen Keuangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 tentang PUPN dan PP Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara / Daerah beserta peraturan pelaksanaannya.

Fatwa hukum MA tersebut sebenarnya menjadi penegasan bahwa semua Undang-Undang yang menentukan kekayaan negara atau kekayaan daerah yang

telah dipisahkan menjadi modal BUMN, persero dan perusahaan daerah yang berbentuk PT, bukan lagi merupakan kekayaan negara atau kekayaan daerah yang berbentuk PT. Fatwa ini juga menegaskan bahwa unsur merugikan Keuangan Negara-sebagai salah satu unsur pidana korupsi, tidak lagi dapat dikenakan pada BUMN serta Perusahaan Daerah[74].

Implikasi lain dari fatwa ini adalah : pertama, Badan Pemeriksa keuangan dan Badan Pengawas keuangan dan Pembangunan tidak lagi mempunyai kekuasaan atau kewenangan untuk memeriksa atau mengaudit keuangan badan-badan hukum tersebut. Sebab, kekuasaan BPK dan BPKP untuk mengaudit badan hukum itu tidak lagi mempunyai kekuatan hukum sejak adanya fatwa MA[75]. Kedua, aturan yang memberi kekuasaan kepada lembaga pemerintah, Presiden dan DPR untuk ikut campur atau membatasi kewenangan BUMN atau persero untuk mengurangi jumlah tagihan kepada debitur *(haircut),* tidak lagi mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. PT (Persero) dapat menentukan peraturan internal sepenuhnya merupakan hak Perseroan Terbatas, baik yang persero maupun yang bukan[76].

Fatwa MA sesuai dengan *comunis opinion doctrine* dalam teori hukum universal. Maksudnya, suatu kekayaan - termasuk keuangan badan hukum, adalah terpisah dari kekayaan pengurus dan pemiliknya atau pemegang saham. Wajib hukumnya bagi MA untuk konsisten dengan fatwanya[77]. MA sebagai

---

[74] Erman Rajagukguk, *Pengertian Keuangan Negara dan Kerugian Negara,* disampaikan pada "Peran BUMN Dalam Mempercepat Pertumbuhan Perekonomian Nasional", Jakarta, 12-13 April 2007.

[75] *Ibid*, hlm.8

[76] *Ibid*, hlm.8

[77] *Ibid*, hlm.9

laatstetoesteen van het recht atau batu ujian terakhir hukum mempunyai kewajiban untuk menjaga dan menjamin adanya kepastian hukum. Bila MA tidak konsisten dengan fatwanya, sama saja menimbulkan ketidakpastian hukum di Indonesia. Jadi, wajib hukumnya bagi MA untuk konsisten dengan fatwanya. Untuk kedepannya apabila ada masalah hukum terkait dengan kekayaan negara yang dipisahkan ada kasus yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, maka dapat di jadikan yurisprudensi.

Dengan adanya Undang - Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, maka ketentuan Pasal 8 Undang - Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang negara, Pasal 2 ayat (1) Undang - Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, khusus mengenai kekayaan yang dipisahkan pada Perusahaan Negara / perusahaan daerah menjadi tidak lagi mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

B. Implikasi Hukum Kewenangan BPK dalam Pemeriksaan BUMN

Masuknya keuangan BUMN Persero sebagai objek pemeriksaan BPK sebagaimana *status quo* saat ini pada hakikatnya memiliki implikasi hukum sebagai berikut:

1. Terhadap Penerapan Doktrin Badan Hukum dan Teori Hukum Keuangan Negara

Pemeriksaan keuangan Persero oleh BPK telah bertentangan dan melanggar doktrin badan hukum dan teori hukum keuangan negara. Secara filosofi, menurut Meyers suatu badan hukum harus memiliki empat syarat yakni[78]:

a. Memiliki harta kekayaan yang terpisah dari kekayaan anggotanya,

b. Memiliki tujuan tertentu,

c. Memiliki Kepentingan tertentu, dan

d. Mempunyai organisasi yang teratur.

Keempat syarat ini merupakan syarat material yang harus ada pada suatu badan hukum, khususnya badan hukum berbentuk perseroan terbatas. Suatu badan hukum yang tidak memenuhi keempat syarat ini menurut Meyers tidak dapat disebut sebagai badan hukum[79].

Dengan masuknya keuangan Persero sebagai keuangan negara dan diperiksa oleh BPK, mengakibatkan seolah-olah tidak terjadi pemisahan kekayaan / keuangan antara kekayaan / keuangan Persero dan kekayaan / keuangan negara. Padahal jika melihat pengaturan dalam Penjelasan Pasal 4 ayat (1) jo. Pasal 11 UU Nomor 19 Tahun 2003 secara eksplisit ditegaskan penyertaan modal negara pada BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan yang mana

[78] Abdul kadir Muhammad. *Hukum Perusahaan Indonesia.* Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999., hal. 76-77.

[79] Riduan Syahrani, *Seluk-Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata Revisi,* Ed. 3, PT Alumni, Bandung , 2006, hal. 58.

pengelolaannya tidak lagi berdasarkan pengelolaan APBN, melainkan dikelola secara profesional dengan menerapkan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Kritik tajam terhadap luasnya ruang lingkup keuangan negara telah disampaikan oleh pakar hukum Keuangan Negara Arifin P. Soeria Atmadja yang mengkritik ruang lingkup keuangan negara dalam Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 sebagai konsep hukum yang mencampuradukkan definisi keuangan negara, keuangan daerah, keuangan BUMN, keuangan BUMD, bahkan keuangan badan-badan lain yang memperoleh fasilitas dari pemerintah, dimana pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangannya telah diatur secara rinci dalam peraturan perundang-undangan tersendiri.

Hal ini juga bertentangan dengan teori hukum keuangan negara. Dalam teori hukum keuangan negara, pada hakikatnya yang dimaksud dengan keuangan negara hanyalah APBN. Keuangan Persero sudah bukan merupakan keuangan negara disebabkan telah terjadi transformasi keuangan dari keuangan negara menjadi keuangan Persero. Transformasi keuangan ini terjadi disebabkan tindakan memisahkan kekayaan negara yang dilakukan negara sebagai modal penyertaan Persero. Dengan adanya pemisahan kekayaan ini pada hakikatnya mengakibatkan status keuangan Persero bukanlah keuangan negara, dengan demikian pada dasarnya BPK tidak berwenang memeriksa Persero.

2. Terhadap Kinerja Pemeriksaan Keuangan Negara

Secara normatif, UUD 1945 Pra-Perubahan mengamanatkan BPK melakukan pemeriksaan secara terfokus pada keuangan negara yang didasarkan pada dokumen anggaran, pembukuan anggaran dan perhitungan anggaran yang

diwujudkan dalam bentuk UU APBN[80]. Menurut M. Yamin, cita - cita dasar pembentukan BPK dalam UUD 1945 Pra - Perubahan adalah pemeriksaan terhadap tanggung jawab keuangan negara, yang berarti pemeriksaan terhadap tercapainya tujuan keuangan yang ditetapkan dalam suatu rencana keuangan (APBN). Dalam lingkup tugas demikian, BPK memiliki tugas dan kewenangan yang tidak ringan karena BPK melakukan pemeriksaan terhadap pencapaian tujuan dan sasaran APBN dalam rangka mencapai tujuan bernegara[81].

Perluasan ruang lingkup keuangan negara di Indonesia berdasarkan Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 membawa implikasi terhadap perluasan ruang lingkup pemeriksaan yang dilakukan BPK. BPK kini tidak hanya berwenang melakukan pemeriksaan terhadap APBN sebagai wujud keuangan negara, melainkan juga terhadap BUMN Persero yang merupakan badan hukum privat.

Meluasnya lingkup pemeriksaan BPK yang tidak hanya ditujukan pada Anggaran Pendapat dan Belanja Negara melainkan juga terhadap kekayaan negara yang telah dipisahkan dalam BUMN Persero sebenarnya menempatkan BPK pada posisi yang kurang menguntungkan di mana rentang kendalinya (*spent of control*) menjadi sangat sulit dilakukan. Ini mengaburkan arti kemandirian badan hukum[82]. Selain itu, perluasan lingkup pemeriksaan BPK ini menempatkan BPK sebagaimana halnya *Algemeene Rekenkamer* di zaman Hindia

---

[80] Arifin P. Soeria Atmadja (9), "Kedudukan dan Fungsi BPK dalam Struktur Ketatanegaraan RI," dalam 70 *Tahun Prof. Dr. Harun Alrasid: Integritas, Konsistensi Seorang Sarjana Hukum.* Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000, hal. 78.

[81] Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia,* Djambatan, Jakarta , 1952, hal. 155.

[82] Jusuf Indradewa, "Fenomena Harun Alrasid," dalam *70 Tahun Prof. Harun Alrasid: Integritas, Konsistensi Seorang Sarjana Hukum,* Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000, hal. 6.

Belanda yang merupakan kepanjangan tangan pemerintah kolonial Belanda di Indonesia.

Menurut Dian Puji N. Simatupang, dengan meluasnya lingkup pemeriksaan BPK hingga BUMN Persero menyebabkan BPK memonopoli kewenangan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan dalam sektor publik dan privat sekaligus. Monopoli BPK dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan sektor privat menimbulkan tiga akibat, yaitu *pertama* tidak adanya prioritas dalam mengonstruksikan pemeriksaan dan pengawasan keuangan negara. *Kedua,* tidak ada strategi komprehensif dalam mewujudkan kebijakan pemeriksaan dan pengawasan keuangan negara. *Ketiga*, BPK akan bias dalam hal menentukan terjadinya penyimpangan keuangan negara sebagai kerugian negara[83].

Apabila mendeskripsikan akibat monopoli BPK tersebut, BPK tidak memiliki perspektif makro dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan, dengan demikian akhirnya temuan pemeriksaan akan terjadi bukan karena sistem (*by system*), tetapi karena kebetulan (*by chance*). Kebijakan yang monopolistis dalam bentuk pemeriksaan dan pengawasaan cenderung dipaksakan, dengan demikian tidak mengandung kepastian hukum dan penghormatan terhadap doktrin badan hukum[84].

Dengan demikian, masuknya BUMN Persero dalam lingkup objek pemeriksaan BPK, tentunya akan semakin membebani kinerja BPK dalam melakukan pemeriksaan terhadap keuangan negara dan juga bertentangan dengan

[83] Simatupang (2), *op.cit.*, hal. 318.
[84] *Ibid.*, hal. 318-319.

cita-cita pembentukan BPK dalam melakukan pemeriksaan secara terfokus terhadap pencapaian tujuan dan sasaran APBN dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

3. Terhadap Kinerja Pengelolaan Perusahaan Perseroan

Good Corporate Governance (GCG) merupakan sistem pengendalian dan pengaturan perusahaan yang dapat dilihat dari mekanisme hubungan antara berbagai pihak yang mengurus perusahaan, maupun ditinjau dari nilai - nilai yang terkandung dari mekanisme pengelolaan itu sendiri. Dengan kata lain GCG merupakan komitmen, aturan main, serta praktik penyelenggaraan bisnis secara sehat dan beretika[85].

Dalam Persero, GCG diatur dalam Peraturan Menteri Negara BUMN Nomor PER – 01 / MBU / 2011 yang mengatur lima prinsip GCG, yakni: *Pertama,* Transparansi *(transparency),* yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi material dan relevan mengenai perusahaan. *Kedua*, Akuntabilitas *(accountability),* yaitu kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban Organ dengan demikian pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif. *Ketiga*, Pertanggungjawaban *(responsibility),* yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat. *Keempat*, Kemandirian *(independency),* yaitu keadaan di mana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh / tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang -

[85] BPKP, *Good Corporate Governance*, http://www.bpkp.go.id/dan/konten/299/Good-Corporate.bpkp diunduh pada 31 Mei 2012.

undangan dan prinsip - prinsip korporasi yang sehat. *Kelima*, Kewajaran *(fairness),* yaitu keadilan dan kesetaraan di dalam memenuhi hak - hak pemangku kepentingan *(stakeholders)* yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan[86].

Penerapan prinsip - prinsip GCG pada BUMN, bertujuan untuk[87]:

a. Mengoptimalkan nilai BUMN agar perusahaan memiliki daya saing yang kuat, baik secara nasional maupun internasional, dengan demikian mampu mempertahankan keberadaannya dan hidup berkelanjutan untuk mencapai maksud dan tujuan BUMN,
b. Mendorong pengelolaan BUMN secara profesional, efisien, dan efektif, serta memberdayakan fungsi dan meningkatkan kemandirian Organ Persero / Organ Perum,
c. Mendorong agar Organ Persero / Organ Perum dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakan dilandasi nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, serta kesadaran akan adanya tanggung jawab sosial BUMN terhadap Pemangku Kepentingan maupun kelestarian lingkungan di sekitar BUMN,
d. Meningkatkan kontribusi BUMN dalam perekonomian nasional,
e. Meningkatkan iklim yang kondusif bagi perkembangan investasi nasional.

Masuknya keuangan BUMN Persero sebagai objek pemeriksaan BPK secara tidak langsung telah mengakibatkan pelanggaran prinsip - prinsip GCG

---

[86] Kementerian BUMN, *Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan yang Baik (Good Corporate Governance) pada Badan Usaha Milik Negara*, Permen BUMN No. PER-01/MBU/2011, Ps. 3.

[87] *Ibid.*, Ps. 4.

dalam BUMN Persero. BUMN Persero yang merupakan badan hukum privat dikenakan perlakuan seperti halnya perlakuan terhadap badan hukum publik, yakni pengelolaan dan keuangannya diperiksa oleh BPK. BPK dapat melakukan pengawasan dan pemeriksaan tanpa izin RUPS untuk kemudian hasil pemeriksaanya dilaporkan kepada DPR. Keadaan ini tentunya akan mengakibatkan tujuan penerapan GCG pada BUMN Persero tidak akan dapat berjalan dan bahkan menjadikan BUMN Persero menjadi tidak berkembang dan takut mengambil kebijakan bisnis karena selalu diawasi oleh BPK.

Dalam pelaksanaan pemeriksaan, terdapat perbedaan yang sangat signifikan antara pemeriksaan sektor komersial atau perseroan terbatas secara umum dengan pemeriksaan keuangan negara dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 1. Perbandingan Pemeriksaan Sektor Privat dengan Sektor Publik[88]

Kata Kunci	Sektor Privat	SektorPublik
Pemeriksa	Akuntan Publik yang ditunjuk berdasarkan RUPS	Badan Pemriksa Keuangan (BPK)
Objek Pemeriksaan	Laporankeuangan badan hukum atau perusahaan	Laporan keuangan pemerintah termasuk juga proses pengelolaan keuangan negara yang melliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban
Standar Pemeriksaan	Standar pemeriksaan keuangan sektor komersil diatur dalam SPAP (Standar Profesional Akuntan Publik) yang dikeluarkan oleh Asosiasi	Standar pemeriksaan keuangan negara disusun oleh BPK. Standarpemeriksaan itu disebut dengan SPKN atau Standar Pemeriksaan

[88] Disarikan dari ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai pemeriksaan sektor komersil dan pemeriksaan keuangan negara oleh BPK. Baca juga Jamason Sinaga, *Prinsip, Standar, dan Sistem Akuntansi Sektor Pemerintah dan Sektor Komersil*, http://www.ksap.org/Riset&Artikel/Art4.pdf diunduh pada 31 Mei 2012.

	Profesi Akuntan Publik	Keuangan Negara
Lingkup Standar Akuntansi	SPAP hanya berlaku untuk pemeriksaan keuangan SPKN	SPKN tidak hanya berlaku untuk pemeriksaan keuangan, tetapi juga untuk pemeriksaan terhadap entitas, program, kegiatan, serta fungsi yang berkaitan dengan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara
Kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-undangan	Peraturan Perundang-undnagan tidak terlalu dominan dalam audit. Yang perlu diperhatikan dalam pemeriksaan sektor komersil adalah kesesuaian laporan keuangan entitas dengan Standar Akuntansi yang digunakan	Peraturan Perundangan-undangan dalam pemeriksaan keuangan sektor pemerintah harus dipatuhi secara penuh. Peraturan Perundang-undangan di sektor publik merupakan hal yang sangat dominan

Sumber: http://www.ksap.org/Riset&Artikel/Art4.pdf diunduh pada tanggal 22 November 2014 pukul 22.22.

Perbedaan mekanisme pemeriksaan antara pemeriksaan badan hukum perseroan terbatas dengan keuangan negara ini tentunya semakin memberatkan direksi BUMN Persero dalam melakukan pengelolaan aset - aset BUMN. Ditambah lagi isu korupsi yang siap menjerat direksi jika dalam pengelolaannya BUMN tersebut mengalami kerugian.

Menurut Erman Rajagukguk, kedua kasus tersebut pada hakikatnya tidak bisa dikategorikan tindak pidana korupsi. Hal ini disebabkan keuangan PT Pusri selaku BUMN dan PT Pupuk Kaltim yang bukan BUMN bukanlah keuangan negara. Soal kemahalan membeli rotor pembangkit tenaga listrik akibat dibeli dalam keadaan mendesak dan kredit macet yang akhirnya menimbulkan kerugian

adalah permasalahan bisnis biasa yang seharusnya tidak dikriminalisasi menjadi tindak pidana korupsi[89].

Suatu Perseroan Terbatas dalam menjalankan transaksi bisnisnya dapat saja merugi. Namun kerugian tersebut belum tentu dapat dibebankan kepada Direksi. Pasal 97 ayat (5) UU Nomor 40 Tahun 2007 menyatakan, anggota Direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) apabila dapat membuktikan:

a. kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya,
b. telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan,
c. tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian, dan
d. telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

Penjelasan Pasal 97 ayat (5) huruf d menyebutkan, yang dimaksud dengan mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian termasuk juga langkah-langkah untuk memperoleh informasi mengenai tindakan pengurusan yang dapat mengakibatkan kerugian, antara lain melalui forum rapat Direksi.

Selanjutnya Pasal 114 ayat (5) UU Nomor 40 Tahun 2007 menyatakan, anggota Dewan Komisaris tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) apabila dapat membuktikan:

[89] Erman Rajagukguk (3), *op.cit.*, hal. 252.

a. telah melakukan pengawasan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan;
b. tidak mempunyai kepentingan pribadi baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan Direksi yang mengakibatkan kerugian; dan
c. telah memberikan nasihat kepada Direksi untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

Pasal-pasal tersebut di atas dikenal dengan nama *Business Judgment Rule*. Asas *Business Judgment Rule* harus dipahami dalam pengelolaan Persero. Hal ini disebabkan dalam bisnis keuntungan dan kerugian seperti dua sisi mata uang yang saling bersebelahan. Suatu usaha walaupun dikelola dengan sebaik mungkin pun, suatu saat nanti pasti akan mengalami suatu titik dimana ia merugi. Dengan demikian menjadi hal yang salah jika semua kerugian yang terjadi pada Persero dikriminalisasi sebagai suatu tindak pidana apalagi sebagai tindak pidana korupsi.

Dengan demikian, dengan diperiksanya Persero oleh BPK, kriminalisasi kebijakan bisnis ini akan terus terjadi. Hal ini disebabkan BPK merupakan otoritas yang memiliki kewenangan dalam menentukan apakah telah terjadi kerugian negara atau tidak yang nantinya akan digunakan oleh jaksa penuntut umum sebagai dasar dalam menjatuhkan tuntutan tindak pidana korupsi terhadap direksi-direksi BUMN yang (karena kebijakan bisnisnya pada BUMN yang dikelolanya) dianggap merugikan keuangan negara. Hal ini tentunya akan menciptakan ketidakpastian hukum dalam pengelolaan BUMN.

BPK sebagai otoritas yang diberikan kewenangan untuk menentukan apakah terjadi kerugian keuangan negara atau tidak harus hati-hati dan tidak boleh terdapat kekurangan yuridis dalam menggunakan kewenangannya tersebut. Kekurangan yuridis dalam pembentukan kehendak alat negara yang mengeluarkan suatu ketetapan dapat disebabkan salah kira (*dwaling*), paksaan (*dwang*), dan tipuan (*bedrog*)[90].

Pada kewenangan BPK dalam memeriksa BUMN, khususnya BUMN Persero, pada hakikatnya telah terjadi kekurangan yuridis berupa salah kira (*dwaling*) terhadap maksud pembentukan BPK dalam filosofi UUD 1945 Pra-Perubahan. Pembentukan BPK pada hakikatnya ditujukan untuk memeriksa tanggung jawab APBN sebagai wujud keuangan negara. Akan tetapi karena kepentingan sesaat dalam upaya pemberantasan korupsi yang salah kaprah, mengakibatkan BPK tidak hanya berwenang melakukan pemeriksaan tanggung jawab keuangan negara, melainkan juga pemeriksaan pengelolaan keuangan negara. Hal ini tidak hanya menyebabkan kontrol BPK menjadi tidak efektif, akan tetapi juga akan menciptakan ketidakpastian hukum terhadap pengelolaan Persero.

---

[90] Salah kira terjadi bilamana seorang pejabat publik menghendaki sesuatu dan mengadakan suatu pernyataan yang sesuai dengan kehendak itu, tetapi kehendak tersebut didasarkan atas suatu bayangan (*voorstelling*) yang salah. Misalnya saja salah kira terhadap maksud pembuat undang-undang terhadap kedudukan, keahlian, hak dan kewajiban suatu subjek hukum, serta salah kira mengenai hukum atau kewenangan sendiri (*dwaling in eigen bevoegdheid*). Paksaan terjadi jika seorang pejabat publik dalam mengeluarkan kebijakannya tersebut disebabkan suatu paksaan dari luar dirinya. Terhadap hal tersebut maka kebijakan yang dikeluarkannya dengan paksaan tersebut dapat dibatalkan. Sementara itu, tipuan terjadi bilamana yang mengadakan perbuatan menggunakan beberapa muslihat dengan demikian pada pihak lain ditimbulkan suatu bayangan palsu tentang sesuatu hal. Kebijakan yang diambil oleh seorang pejabat publik atas dasar tipuan dapat dibatalkan. Baca E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Jakarta: Ichtiar, 1964), hal. 107.

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan pada bab - bab sebelumnya, maka dapatlah ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Berdasarkan teori badan hukum dan konsep - konsep tentang Keuangan Negara, keuangan PT BUMN (Persero) yang modalnya berasal dari kekayaan negara dipisahkan termasuk dalam lingkup Keuangan Negara karena, hal ini sesuai dengan Karakter Keuangan Negara yang harus dipertanggungjawabkan penggunaannya sebagai uang rakyat karena inti Keuangan Negara adalah Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang harus mendapatkan persetujuan dari rakyat melalui DPR sejak dari penyusunannya sampai pada pertanggungjawabannya. BUMN merupakan badan hukum privat dimana kebijakan yang dikeluarkan oleh BUM tidak bersifat mengikat masyarakat secara luas tetapi hanya mengikat pada orang atau badan hukum yang berhubungan dengan badan hukum tersebut. Tetapi BUMN juga bersifat badan hukum publik dimana BUMN berhbuungan dengan subjek lain dalam kontek publik yang sifatnya mengikat umum. Permasalahan tentang sifat badan hukum BUMN ini berimbas pada sifat dari modal pemerintah / negara dalam BUMN itu sendiri. Tetapi pada kenyataannya, keuangan negarayang menjadi modal dalam BUMN Perusahaan Perseroan menjadi modal dalam bentuk saham

dalam perseroan tersebut. Hal ini mengakibatkan disharmoni makna keuangan negara dalam konteks publik dan privat yang berkesempatan untuk terjadinya korupsi dalam BUMN itu sendiri.

2. Pengenaan delik pidana korupsi Pasal 2 atau Pasal 3 Undang - Undang Nomor 31 tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang - Undang Nomor 20 tahun 2001 dengan salah satu unsur pasalnya "merugikan keuangan negara" terhadap perbuatan melawan hukum direksi PT BUMN (Persero) yang menimbulkan kerugian tersebut harus dibedakan antara kerugian negara sebagai akibat kesalahan dalam pengelolaan, dan kerugian negara sebagai akibat tindakan kecurangan/ penyalahgunaan kewenangan pejabat pengelola keuangan *(financial fraud)*.

   Berkaitan dengan tindakan merugikan kekayaan negara, pemulihan terhadap kekayaan negara saja dirasakan tidak cukup adil. Tindakan kecurangan yang dapat menimbulkan kerugian negara dimaksud telah menghambat pemerintah untuk dapat melaksanakan kewajibannya. Tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai tindakan yang merugikan kepentingan umum ataupun bersifat melawan hukum. Atas dasar hal tersebut, tindakan curang yang merugikan keuangan negara disamping diwajibkan memulihkan kerugian yang terjadi masih pula dikenakan sanksi pidana atau dengan kata lain perbuatannya memenuhi unsur delik pidana Pasal 2 atau Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, karena keuangan PT BUMN (Persero) merupakan keuangan negara

sehingga kerugian yang terjadi pada PT BUMN (Persero) merupakan kerugian negara apabila :

a. perbuatan direksi dalam mengurus perusahaan dilakukan tidak secara prosedural dan profesional atau dengan kata lain menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya; dan
b. direksi PT BUMN mempunyai tujuan / maksud (niat jahat) untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi atau yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain.

B. SARAN

1. Perlu dilakukan perubahan yang saling mendukung terhadap Pasal 1 butir 1 dan butir 2 dalam Undang - Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN yang mengatur bentuk BUMN serta status Keuangan Negara yang ditanamkan pada BUMN untuk menuntaskan perbedaan berbagai pemahaman tentang konsepsi Kekayaan Negara yang dipisahkan pada PT BUMN (Persero).
2. Perlu dilakukan penelitian lanjutan untuk memperkuat dasar dilakukannya perubahan rumusan pasal dalam Undang - Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN, Undang - Undang tentang Keuangan Negara, Undang -Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara, dan Undang - Undang Badan Pemeriksa Keuangan terkait dengan status Keuangan Negara dalam Badan Usaha Milik Negara sehingga penerapan asas kepastian hukum

dapat dilakukan untuk mewujudkan keadilan dalam penegakkan hukum di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Abdul Kadir Muhammad. *Hukum Perusahaan Indonesia.* Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.

Agus Budiarto, *Kedudukan Hukum dan Tanggung Jawab Pendiri Perseroan Terbatas*, Ghalia Indonesia, Jakarta , 2002.

Ahmad Yani dan Gunawan Widjaya. *Seri Hukum Bisnis – Kepailitan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta , 2002.

Charles R. O'Kelly, Jr, *Corporations and Other Business Associatins, Cases and Materials*, Canada: Published Simultaneously in Canada by Little, Brown & Company Limited, 1992.

C.S.T. Kansil dan Christine S.T. *Hukum Perusahaan Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2001.

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

Gatot Supramono, S.H., Hukum Perseroan Terbatas, Djambatan, Jakarta , 2007.

Gunawan Widjaya. *Pertanyaan Tentang Perseroan Terbatas*, Forum Sahabat, Jakarta, 2008.

Hardijan Rusli. *Perseroan Terbatas dan Aspek Hukumnya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996.

I.G. Rai Widjaya. *Hukum Perusahaan*, Kesaint Blanc, Jakarta , 2002.

Jusuf Indradewa. *Fenomena Harun Alrasid, dalam 70 Tahun Prof. Harun Alrasid : Integritas, Konsistensi Seorang Sarjana Hukum,* Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2000.

Masri Singarimbun. *Metode Penelitian Survei*, Lembaga Penelitian dan Penerangan Ekonomi Sosial, Jakarta, 1987.

Muhammad Yamin. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia,* Djambatan, Jakarta, 1952.

Munir Fuady. *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002.

Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.

Prof. Dr. Jimly Asshidiqie, S.H., *Pokok – Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.

Riduan Syahrani. *Seluk - Beluk dan Asas - Asas Hukum Perdata Revisi*, Ed. 3, P.T. Alumni, Bandung, 2006.

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

Ridwan Khairandy dan Camelia Malik. *Good Corporate Governance, Perkembangan Pemikiran dan Implementasinya di Indonesia Dalam Perspektif Hukum,* Total Media, Yogyakarta, 2007.

Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2000.

B. Perundang - Undangan

Republik Indonesia, Kitab Undang - Undang Hukum Perdata.

Republik Indonesia, Undang - Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Republik Indonesia, Undang - Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Republik Indonesia, Undang - Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Republik Indonesia, Undang - Undang Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Republik Indonesia, Undang - Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Republik Indonesia, Undang - Undang Nomor 12 tahun 2014 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2014.

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang - Undang RI Nomor 19 tahun 1960 tentang Perusahaan Negara.

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 1998 tentang Persero.

Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1968 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2860.

Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4286, pasal 1 angka 1.

C. Makalah dan Jurnal

Y Aharoni. Perfomance Evaluation Of State-Owned enterprises : A Process Perspective', *Management Science*, 1981, vol.27, no.11, pp. 1340-1347.

J.P. Anastassopoulus,'State-owned Enterprises Between Autonomy and Dependency', *Journal of Public Policy*, 1985, vol.5 No.4. pp 521-539.

Arifin P. Soeria Atmadja, "Transfromasi Satus Hukum Negara Sebagai Teori hukum Keuangan Publik yang Berdimensi Pengakuan Eksistensi Badan Hukum" *makalah dalam Workshop pencerahan dari pakar untuk membedah topik Keuangan Negara dan Kerugian Negara*, Selasa tanggal 28 Nopember 2006 di Hotel Sahid Jakarta Indonesia.

Arifin P. Soeria Atmadja, Badan Pemeriksa Keuangan Selaku Auditor Dari Perspektif BUMN, *Jurnal Hukum Bisnis,* Volume 28 No 1 tahun 2007.

Rajagukguk, Erman. Pengertian Keuangan Negara dan Kerugian Negara : makalah yang disampaikan pada seminar "Peran BUMN Dalam Mempercepat Pertumbuhan Perekonomian Nasional" di Jakarta tanggal 12 – 13 April 2007.

----------. Pengelolaan Perusahaan Yang Baik : Tanggung Jawab Pemegang Saham, Komisaris, dan Direksi, *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 26-No.3 tahun 2007.

Ridwan Khairandy, Konsepsi Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Dalam Perusahaan Perseroan, *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 26-N0.1 tahun 2007.

Ridley, Ann. Key Facts Company Law, Hodder & Stoughton a Member of The Hodder Headline Group, *British Library Cataloguing in Publication Data*, 2005.

D. Websites

Anonim, Badan Pemeriksa Keuangan. http://www.wikipedia.org/wiki/Badan_Pemeriksa_keuangan, diunduh pada tanggal 22 November 2014 pukul 22.22.

Anonim, http://www.legalitas.org/incl-php/buka.php, diakses pada tanggal 22 November 2014 pukul 22.22.

Anonim, www.lectlaw.com/def/f026.htm *The 'Lectric Law Library's Legal Lexicon On* *Fifuciary/F.Duty* diambil pada tanggal 20 November 2014 Pukul 22.22.

Anonim, *sui generis,* diambil di http://www.scribd.com/doc/65896498/SUI-GENERIS pada tanggal 20 Oktober 2014 pukul 22.22.

Anonim, www.hukumonline.com: Definisi Keuangan Negara Masih Tidak Jelas, merupakan pendapat Muladi yang dimuat tanggal 22 November 2014 pukul 22.22.

Anonim, Determinasi kebijakan anggaran, http://books.google.co.id/books/about/Determinasi_kebijakan_anggaran_negara_In.html?id=lHabAAAAMAAJ diunduh pada tanggal 22 November 2014 pukul 22.22.

Bappenas, pembangunan jangka menengah. Bappenas.go.id:http://air.bappenas.go.id/doc/pdf/pembangunan_jangka_panjang_menengah, tanggal 10 Maret 2011 diunduh pada tanggal 22 November 2014 pukul 22.22.

Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, diambil di http://kbbi.web.id/korporasi, pada tanggal 22 November 2014 pukul 22.22.

Radjagukguk, Erman. 2006. *Pengertian Keuangan Negara dan Kerugian Negara.* http://www.ermanhukum.com.http://ermanhukum.com/Makalah%20ER%20pdf/PENGERTIAN%20KEUANGAN%20 NEGARA.pdf, 2006 diunduh pada tanggal 22 November 2014 pukul 22.22.

CURRICULUM VITAE

Nama Lengkap	: Suryo Hutomo, SIK
Tempat Lahir	: Kebumen
Tanggal Lahir	: 04 Juni 1977
Jenis Kleamin	: Laki-laki
Golongan Darah	: AB
Alamat Terakhir	: Perum Kadisoka Pratama Purwomartani Kalasan Slm
Alamat Asal	: JL Garuda No 34A Kebumen Jawa Tengah
Status	: Menikah
	Istri : Sri Ratu Ratna Intan
	Anak : Raja Hutomo Al Rasyid

Identitas Orang Tua/Wali :

a. Nama Ayah	: Suradji Moch Kasdan
Pekerjaan Ayah	: Purn Polri
b. Nama Ibu	: Sri Murmaeni
Pekerjaan Ibu	: Ibu Rumah Tangga
c. Alamat Orang Tua/Wali	: Jl. Garuda Kebumen

Riwayat Pendidikan :

a. SD	: SD N 7 Kebumen
b. SLTP	: SMP N 1 Kebumen
c. SLTA	: SMA N 1 Kebumen
d. PT	: Pergurun Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK)

Organisasi :

a. POLRI	: Polda D.I. Yogyakarta

Prestasi :

a. POLRI	: Pengabdian

Serifikat :

a. Komputer
b. Bahasa Inggris

Kemampuan :

a. Ms Office, Ms. Excel, Ms. Power Point
b. Bahasa Inggris pasif dan aktif

Hobi

a. Memancing
b. Sepakbola

Yogyakarta, Maret 2015
Yang Bersangkutan

Suryo Hutomo, SIK
NIM 10912561