



P-ISSN: 2615-3416
E-ISSN: 2615-7845

Jurnal Hukum

SAMUDRA KEADILAN

Editorial Office : Jl. Prof. Syarif Thayeb, Meurandeh, Kota Langsa – Aceh
Email : samudrakeadilan.fhus@gmail.com
Website : <https://ejournalunsam.id/index.php/jhsk>

TRANSFORMASI DAN PENGAWASAN KEUANGAN NEGARA PADA BUMN DENGAN PRINSIP *BUSINESS JUDGMENT RULE*

¹Nur Rohim Yunus, ²Latifah Nasution

*Pusat Studi Konstitusi dan Legislasi Nasional (Poskolegnas),
Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta
Jl. Ir. Juanda No. 95 Ciputat Tangsel
¹nurrohimyunus@uinjkt.ac.id, ²latifah1230@gmail.com*

Abstract

State assets in the form of shares of business entities are not state assets, but have been transformed into business entity assets. Likewise, government officials who become Directors/Commissioners and other shareholders have an equal position with private shareholders. The Board of Directors in carrying out their duties and authorities has the authority and protection in every business decision making, but this does not escape supervision through the BJR (Business Judgment Rule) principle, as contained in the Limited Liability Company Law. This study uses a qualitative research method with a statutory approach. The purpose of this study is to understand the criteria for state finances in SOEs and the legal consequences of financial losses and supervision of SOEs. The results of the study stated that the implementation of BJR on the Board of Directors of SOEs could be carried out after fulfilling the terms and conditions of the enactment of BJR. BJR can be implemented because a legal entity is actually subject to the Limited Liability Company law.

Keywords: *Supervision of SOEs ion; Business Judgment Rules; State Finance*

Abstrak

Kekayaan negara yang berbentuk saham dari badan usaha bukan merupakan kekayaan negara, tetapi telah bertransformasi menjadi kekayaan badan usaha. Demikian terhadap pejabat pemerintah yang menjadi Direksi/Komisaris dan pemegang saham lainnya memiliki kedudukan yang setara dengan pemegang saham swasta. Direksi dalam menjalankan tugas dan wewenang memiliki kewenangan dan perlindungan dalam setiap pengambilan keputusan bisnis, namun ini tak luput dari pengawasan melalui prinsip BJR (Business Judgment Rule), sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan perundang-undangan. Tujuan

penelitian untuk dapat memahami kriteria keuangan negara pada BUMN dan akibat hukum kerugian keuangan dan pengawasan pada BUMN. Hasil penelitian menyatakan bahwa implementasi BJR terhadap Direksi BUMN dapat dilakukan setelah memenuhi syarat dan ketentuan berlakunya BJR. BJR dapat diimplementasikan karena badan usaha berbadan hukum sejatinya tunduk pada undang-undang Perseroan Terbatas.

Kata kunci: Pengawasan BUMN; Business Judgment Rule; Keuangan Negara

PENDAHULUAN

Negara Indonesia menganut tipe negara kesejahteraan modern. Hal ini tercermin pada Undang-Undang Dasar Negara Republik 1945 (UUD NRI 1945). Negara berperan dalam mencampuri urusan yang menyangkut kepentingan warga (*welfare state modern*), pemerintah bertanggungjawab penuh untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar sosial dan ekonomi dari setiap warga negara agar mencapai suatu standar hidup. Ini merupakan konsep negara penjaga malam *Nachtwakerstaat* yang berkembang pada abad 18 hingga pertengahan abad 19.¹ Ketentuan pada Pasal-Pasal yang termuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945 mengatur ketentuan khusus terkait keuangan negara, maka dengan ini Indonesia memiliki konstitusi bernuansa ekonomi. Dasar hukum mengenai keuangan negara diatur dalam konstitusi dan undang-undang sebagai turunannya. Hal ini penting, mengingat negara sebagai penjamin kesejahteraan rakyat.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara memberikan pengertian keuangan negara beserta ruang lingkungannya.² Pasal 1 ayat (1) undang-undang ini menyatakan “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”. Secara yuridis kedudukan negara ketika memiliki hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang adalah negara sebagai subjek hukum. Apabila dikaitkan dengan keuangan negara berimplikasi pada pasal 7 (1) UU 17 Tahun 2003 yang menyatakan pengelolaan keuangan negara adalah untuk tujuan bernegara. Subjek hukum negara dan keuangan negara berkaitan dengan kedudukan keuangan negara sebagai badan hukum publik, artinya dapat mengambil keputusan dan membuat peraturan yang mengikat terhadap orang lain.³

Pengertian keuangan negara yang luas telah menghilangkan prinsip-prinsip hukum yang mengaitkan keuangan negara dalam batas tujuan bernegara yakni untuk mencapai kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Luasnya ruang lingkup keuangan negara menuntut tanggungjawab yang besar kepada negara berupa tanggungan resiko fiscal nasional yang terjadi pada lingkup keuangan negara. Hal ini akan membahayakan prekonomian Indonesia. Sejatinya APBN berada pada kedaulatan rakyat sehingga APBN diperuntukkan sepenuhnya untuk kedaulatan rakyat karena APBN merupakan alat

¹ Tri Hayati, Disampaikan pada saat perkuliahan Teori Hukum “*Fungsi HAN Redlight & Greenlight Theorie*” pada 30 September 2020

² Ruang Lingkup Keuangan Negara pada Pasal 2 meliputi: a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman; b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga; c. Penerimaan Negara; d. Pengeluaran Negara; e. Penerimaan Daerah; f. Pengeluaran Daerah; 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.

³ Dian Puji N. Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara Dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah* (Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2011) hlm. 12.

utama pemerintah dalam mensejahterakan rakyat serta alat utama pemerintah untuk mengelola perekonomian negara.

Ruang lingkup keuangan negara yang luas terlihat tidak hanya sampai pada cakupan APBN/APBD, namun mencakup pula kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah. Hal ini yang kemudian memicu adanya permasalahan, dimana BUMN/BUMD memiliki kekayaan terpisah dari pemerintah.

Peranan BUMN sangatlah penting dalam kegiatan usaha tidak hanya sebatas menjalankan kewajiban utama negara tetapi juga perlu memenuhi kebutuhan masyarakat secara riil. Kedudukan BUMN menguatkan hubungan dengan negara sebagai pemegang hak menguasai dalam perekonomian sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UUD NRI 1945, BUMN menjalankan tugasnya sejalan dengan pelimpahan tugas dan wewenang yang diberikan negara secara konstitusional. Keuangan negara erat kaitannya dengan pengelolaan dan pertanggungjawaban. BUMN perlu memperhatikan mekanisme pertanggungjawaban dalam menjalankan kegiatan usaha, karena BUMN harus menjalankan usahanya untuk kepentingan publik, dan juga untuk mendapatkan laba yang juga bersaing dengan swasta. Maka dengan ini BUMN dituntut mempunyai tanggungjawab sosial dengan memposisikan dirinya sebagai representasi hak menguasai negara dalam menjalankan hubungan usaha, memperhatikan kepentingan publik dan menjalankan kegiatan monopoli secara efisien.⁴

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU/-XI/2013 menyatakan bahwa keuangan BUMN merupakan keuangan negara, disisi lain Mahkamah juga menyatakan paradigm pengawasan BUMN berdasarkan *business judgment rules*, sehingga pengawasannya tidak mengacu pada paradigma pengawasan keuangan negara dalam penyelenggaraan pemerintah/ *government judgment rules*.

Perseroan terbatas yang didirikan oleh negara merupakan badan hukum perdata yang tidak mempunyai kewenangan publik. Kekayaan negara yang menjadi modal dalam bentuk saham dari badan usaha tersebut tidak lagi merupakan kekayaan negara, melainkan telah berubah status hukumnya menjadi kekayaan badan usaha tersebut. Di sini telah terjadi suatu transformasi keuangan negara menjadi keuangan privat.

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 menyatakan “kekayaan negara yang dipisahkan merupakan ruang lingkup keuangan negara.” Kekayaan negara pada BUMN masuk dalam kategori keuangan negara, yakni uang negara yang dipisahkan pada pengelolaannya sebagai bentuk penyertaan modal secara langsung dari negara. BUMN adalah badan usaha, sehingga merupakan entitas bisnis yang orientasi bisnisnya tertuju pada upaya untuk mendapatkan laba atau keuntungan. Tidak sedikit kasus yang menyebabkan keuangan BUMN menjadi terganggu disebabkan berbagai faktor. Kekayaan negara pada BUMN adalah Keuangan Negara, yakni uang negara yang dipisahkan pada pengelolaannya sebagai bentuk penyertaan modal secara langsung dari negara. Konsep penyertaan modal merupakan konsep yang menjelaskan dari mana asalnya modal serta ke mana modal itu akan diserahkan dan/atau disertakan. BUMN adalah badan usaha, sehingga merupakan entitas bisnis yang orientasi bisnisnya tertuju pada upaya untuk mendapatkan laba atau keuntungan.

Tulisan ini akan memfokuskan pada pembahasan terhadap transformasi keuangan negara pada BUMN dan bagaimana pengawasan dalam penerapan *business judgment rules*.

⁴⁴ Dian Puji N. *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintahan*, (Jakarta: Badan Penerbit FH UI 2011), hlm. 241.

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*legal research*) yang menekankan pada studi dokumen atau penelitian kepustakaan. Oleh karena itu penelitian ini lebih menitikberatkan pada penggunaan data sekunder. Data sekunder yang dimaksud adalah sumber data penelitian yang diperoleh secara tidak langsung melalui suatu studi kepustakaan. Data tersebut berasal dari hasil penelitian dalam bentuk artikel jurnal, buku, maupun arsip tidak dipublikasikan ataupun yang telah secara umum dipublikasikan. Data sekunder dalam penelitian ini yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer berupa Peraturan Perundang-undangan. Bahan hukum sekunder antara lain hasil penelitian, buku-buku atau artikel jurnal yang terkait dengan kajian keuangan negara. Bahan hukum tersier berupa artikel online sebagai data pendukung bahan-bahan hukum sebelumnya. Analisis data untuk penelitian ini menggunakan metode analisis deskriptif-kualitatif yang bertujuan untuk memberikan argumentasi dan kesimpulan yang tepat.

PEMBAHASAN

1. Transformasi Keuangan Negara dan Kedudukan Badan Usaha Milik Negara dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas

Keuangan Negara di definisikan pada Pasal 1 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Keuangan Negara merupakan 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.⁵ Ketentuan demikian memberikan distribusi resiko yang tidak efisien bagi negara yang membatasi alokasi sumberdaya anggaran pendapatan dan belanja bagi kemakmuran rakyat sebesar-besarnya.⁶

Dalam konteks hukum publik, keuangan negara harus dibedakan dari keuangan privat dalam konteks hukum perdata. Uang milik perorangan warga negara, uang atau dana modal atau kekayaan perusahaan sebagai badan hukum juga harus dibedakan dari pengertian mengenai keuangan negara. Uang milik perorangan warga negara, uang atau dana modal atau kekayaan perusahaan sebagai badan hukum juga harus dibedakan dari pengertian mengenai keuangan negara.

Teori Transformasi Status Hukum yang di kemukakkan oleh Arifin P. Soeria Atmaja menyatakan pada hakikatnya teori ini merupakan implementasi teori badan hukum yang secara doktrin telah diakui tidak menjadi dasar untuk mengurangi atau melepaskan terjadi penyimpangan keuangan apapun dalam sektor keuangan. Teori ini merupakan bentuk formulasi hukum yang merumuskan pengertian dan lingkup keuangan negara dalam kaitannya dengan penghormatan terhadap prinsip badan hukum. Maka perlu adanya reposisi dan redefinisi pemikiran mengenai keuangan negara.⁷

Perseroan terbatas 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 Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT) serta peraturan pelaksanaannya.⁸ Perseroan adalah persekutuan

⁵ Pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

⁶ Dian Puji N. *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintahan*, (Jakarta: Badan Penerbit FH UI 2011), hlm. 2.

⁷ *Ibid*, hlm. 39.

⁸ M Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas* (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm. 33.

modal (asosiasi modal) yang oleh undang-undang diberi status badan hukum. Karena itu, tidak salah bila dikatakan bahwa sesungguhnya perseroan adalah: Badan hukum, yaitu subjek hukum mandiri; dan sekaligus wadah perwujudan kerjasama para pemegang saham. Pengertian “persekutuan modal” adalah bahwa modal dasar Perseroan terbagi dalam sejumlah saham yang pada dasarnya dapat dipindahtanggankan (*transferable shares*).

Meskipun seluruh saham dimiliki oleh satu orang, konsep persekutuan modal tetap berlaku, karena perseroan tidak akan bubar melainkan tetap berlangsung sebagai subjek. Perseroan dikatakan memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN), tujuan pemisahaan kekayaan negara tersebut, sebagaimana dijabarkan dalam penjelasan Pasal 4 UU BUMN adalah membuat batasan yang jelas antara tanggung jawab publik atau negara dengan tanggungjawab privat. Adanya penyertaan modal pemerintah pada perseroan terbatas membuat pemerintah ikut bertanggung jawab terhadap kerugian usaha yang dibiayainya.

Tindakan hukum pemerintahan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organ pemerintahan atau administrasi negara yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum dalam bidang pemerintahan atau administrasi negara.⁹ Tindakan hukum perdata melahirkan Keputusan yang berupa perbuatan hukum perdata, yakni berupa keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara untuk *mengatur, mengesahkan, dan melaksanakan* suatu perbuatan perdata yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara dengan individu atau badan hukum perdata.

BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.¹⁰ Dalam menjalankan usahanya perusahaan membutuhkan modal. Sama halnya dengan BUMN yang merupakan subjek hukum perdata membutuhkan modal dalam rangka menjalankan usahanya.¹¹

Ilmu hukum mengenal, 2 (dua) jenis badan hukum dipandang dari segi kewenangan yang dimilikinya, yaitu:¹²

- a. Badan hukum publik (*persone morale*) yang mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik, baik yang mengikat umum atau algemeen bindend (misalnya Undang-Undang Perpajakan) dan tidak mengikat umum (misalnya UU APBN);
- b. Badan hukum privat (*persone juridique*) yang tidak mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang bersifat mengikat umum

Sementara itu, negara merupakan badan hukum publik yang tidak mungkin melaksanakan kewenangannya tanpa melalui organnya yang diwakili oleh pemerintah sebagai otoritas publik. Negara dapat mendirikan badan hukum publik lain (daerah) maupun mendirikan badan hukum perdata (persero). Dalam doktrin, badan hukum mempunyai hak dan kewajiban yang sama dengan subjek hukum lainnya seperti manusia (*naturlijke persoon*).

⁹ Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press), hlm. 64.

¹⁰ Lihat, Pasal 1 angka 1 UU No. 19 Tahun 2003.

¹¹ Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UU No.19 Tahun 2003, menyatakan: (1) Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan; dan (2) Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari: (a) APBN; (b) kapitalisasi cadangan; (c) sumber lainnya.

¹² Ari Wuisang “Transformasi Keuangan Publik Menjadi Keuangan Perdata Dalam Pendirian Badan Usaha Milik Negara (Bumn) Oleh Pemerintah” *Pakuan Law Review* Volume 1, Nomor 2, Juli-Desember 2015, hlm.7.

Pengertian badan hukum dalam *jus gentium*, seperti halnya subjek hukum manusia memerlukan persyaratan tertentu untuk dapat dikatakan memiliki *rechtsbevoegdheid* atau kecakapan hukum pasal 29 KUH-Perdata, badan hukum memerlukan syarat yuridis formal dan empat syarat materil:¹³

- 1) Mempunyai kekayaan terpisah;
- 2) Mempunyai tujuan tertentu;
- 3) Mempunyai kepentingan tertentu;
- 4) Mempunyai organisasi yang teratur

Pemerintah dalam kedudukannya sebagai badan hukum perdata, dapat melakukan tindakan hukum perdata dalam bentuk perjanjian biasa. Karena itu, di sini terjadi transformasi hukum dari keuangan negara menjadi keuangan privat. Sebagai contoh, dalam pengadaan barang dan jasa. Kemudian, bagaimana kalau negara mendirikan badan hukum perdata misalnya mendirikan BUMN yang berbentuk perseroan terbatas dan kemudian pemerintah menjadi pemegang saham. Maka di sini terjadi transformasi keuangan negara menjadi keuangan perdata.

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, BUMN merupakan badan hukum perdata yang tidak mempunyai kewenangan publik. Kekayaan negara yang menjadi modal dalam bentuk saham dari badan usaha tersebut tidak lagi merupakan kekayaan negara, tetapi telah berubah status hukumnya menjadi kekayaan badan usaha tersebut. Demikian pula kedudukan hukum pejabat pemerintah yang duduk sebagai pemegang saham atau komisaris sama atau setara dengan kedudukan hukum masyarakat biasa atau pemegang saham swasta lainnya. Imunitas publiknya sebagai badan penguasa tidak berlaku lagi, dan kepadanya tunduk dan berlaku sepenuhnya hukum privat, meskipun saham perusahaan tersebut 100% milik negara.¹⁴

Ketika pemerintah menyatakan keinginannya untuk mendirikan suatu badan hukum perseroan terbatas, maka berdasarkan UU PT implementasinya dilakukan atas dasar perjanjian atau kerja sama dengan pihak lainnya. Maka dengan ini tindakan hukum yang dilakukan pemerintah berubah menjadi tindakan perdata dan status hukum para pendiri merupakan badan hukum perdata biasa. Identitas publiknya hilang sama sekali dan kedudukan hukumnya adalah horisontal.

Pada saat melakukan perjanjian pembentukan PT, pemerintah harus tunduk pada syarat-syarat sahnya perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUH-Perdata, yaitu adanya kesepakatan, kecakapan, mengenai suatu hal tertentu, dan suatu sebab yang halal. Dengan ini, pemerintah tidak dapat bertindak menggunakan kekuasaan dan kewenangan publiknya untuk mengatur dan mengelola perseroan. Hal ini disebabkan keikutsertaan pemerintah dalam perseroan bertindak sebagai subjek hukum privat. Sehingga tanggungjawab dalam pengelolaan tidak dibebankan pada pemerintah sebagai badan hukum publik. Misalnya beban pertanggungjawaban perseroan yang sahamnya antara lain dimiliki negara, yang menyebabkan kerugian pada pihak lain tidak dapat dibebankan kepada pemerintah sebagai badan hukum publik. Akan tetapi, dibebankan kepada perseroan untuk menjalankan ketentuan Pasal 1365 KUH-perdata sebagai berikut, “setiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian pada orang lain, mewajibkan kepada orang yang karena salahnya menerima kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.” Apabila tanggungjawab untuk mengganti kerugian tersebut dibebankan kepada pemerintah sebagai badan hukum publik, dikhawatirkan pelayanan publik

¹³ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori, Kritik dan Praktik* (Jakarta: Radjawali Press, 2009), hlm.93-94.

¹⁴ Arifin P. Soeria Atmadja, “Format Fungsi Publik Pemerintah dan Badan-Badan Hukum”, *Makalah*, pada Rapat di Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara RI, 10 Juni 2004, hlm. 3

akan terganggu. Demikian pula dengan perencanaan dan pekerjaan pemerintah tidak akan terlaksana dengan baik disebabkan adanya tuntutan dan gugatan perdata yang diajukan oleh pihak lain terhadap pemerintah sebagai badan hukum perdata.

Dalam UU BUMN, dikatakan apabila 50 persen saham dimiliki pemerintah, maka disebut PT persero. Ini tidak tepat, harusnya tetap menggunakan istilah PT seperti dimaksud dalam UU PT, dan tidak perlu ada pembedaan semacam itu. Kemudian, dalam UU Keuangan Negara (KN) ditentukan, kekayaan yang dipisahkan dalam BUMN dan BUMD dikategorikan keuangan negara juga. Hal ini berarti berlaku ketentuan BUMN. Padahal, seharusnya ketentuan yang berlaku dalam PT adalah murni ketentuan UU PT. Sebagai bukti telah terjadi transformasi hukum keuangan negara menjadi keuangan perdata, bahwa apabila PT merugi dan dilikuidasi, maka yang dilikuidasi adalah PT itu, sedangkan negara tidak dilikuidasi. Jadi ketentuan Pasal 2 huruf g UU KN tidak pada tempatnya mengkategorikan kekayaan yang terpisah pada perusahaan negara sebagai keuangan negara juga. Berikut adalah tabel undang-undang yang menyatakan bahwa BUMN merupakan kekayaan negara.

No	Peraturan Perundangan	Isi Peraturan
1	Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara	Pasal 2: 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
2	Undang-undang Republik Indonesia Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan	Pasal 6 ayat 1: BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, BUMN, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan Negara.
3	Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara	Pasal 1 ayat 1: Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.
4	Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013	Menurut Mahkamah: ketentuan mengenai keuangan Negara dalam UUD 1945 sesungguhnya tidak hanya secara terbatas diatur dalam Pasal 23 UUD 1945. Dengan demikian, Pasal 23 tersebut tidak dapat ditafsirkan secara terpisah tanpa mengaitkan dengan Pasal-Pasal lain, karena UUD 1945 haruslah dipahami secara utuh, termasuk dalam menafsirkan apa yang dimaksud dengan keuangan Negara. Rumusan pengertian mengenai keuangan Negara dalam Pasal 1 angka 1 UU 17 tahun 2003 menggunakan rumusan pengertian yang bersifat luas dan komprehensif dengan tujuan untuk mengamankan kekayaan Negara yang sesungguhnya bersumber dari uang rakyat yang diperoleh melalui pajak, retribusi maupun penerimaan negara bukan pajak. Menurut Mahkamah, adanya ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU 17 tahun 2003 bertujuan agar Negara dapat mengawasi bahwa pengelolaan keuangan Negara dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai dengan amanat Pasal 23 UUD 1945. Konsekuensi dari hal tersebut adalah bahwa BUMN PT atau badan lain yang menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah atau

		menggunakan kekayaan Negara haruslah tetap dapat diawasi sebagai konsekuensi dari bentuk pengelolaan keuangan Negara yang baik dan akuntabel;
5	Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013	Menurut Mahkamah: Pada hakikatnya BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya yang seluruh atau sebagian besar sahamnya merupakan milik Negara adalah merupakan kepanjangan tangan negara. Dalam hal ini pemerintah atau pemerintah daerah, di bidang perekonomian yang modal atau sahamnya sebagian atau seluruhnya berasal dari keuangan Negara yang dipisahkan. Sebagai kepanjangan tangan Negara BUMN atau BUMD berlaku ketentuan konstitusional yang terdapat dalam BAB XIV Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, khususnya Pasal 33 UUD 1945.

Dengan adanya pembedaan peranan negara, yang direpresentasikan oleh pemerintah sebagai badan hukum privat dalam perseroan terbatas, kerugian perseroan terbatas yang disebabkan adanya penyimpangan dana perseroan seperti halnya korupsi, maka tidak dapat disebut sebagai merugikan negara, dalam arti merugikan keuangan negara atau perekonomian yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 (UU PTPK).

Penuntut umum dalam menerapkan pasal-pasal yang terdapat pada UU PTPK, dalam mendakwakan seseorang yang melakukan penyelewengan dana PT (Perseroan) yang seluruh atau sebagian sahamnya dimiliki negara dengan ini, dakwaannya dapat dinyatakan tidak memenuhi unsur tindak pidana korupsi. Hal ini disebabkan ketentuan tersebut berlaku bagi perseroan terbatas. Transformasi keuangan dapat juga terjadi dari keuangan perdata menjadi keuangan publik. Seperti halnya PT mendapat keuntungan maka harus membayar pajak. Di sini uang perdata berubah menjadi uang negara saat disetorkan ke kas negara.

2. Pengawasan Penerapan Prinsip *Business Judgment Rule* Pada Badan Usaha Milik Negara

Kekayaan BUMN Persero sebagai badan hukum mandiri dengan segala konsekuensi yuridisnya, maka status negara sebagai pemilik modal kedudukannya hanya sebagai pemegang saham, layaknya pemegang saham dalam suatu Perseroan Terbatas. Badan hukum sebagai subyek hukum mandiri yang disamakan dengan individu pribadi adalah suatu badan yang memiliki harta kekayaan terlepas dari anggota-anggotanya, dianggap sebagai subjek hukum yang mempunyai kemampuan untuk melakukan perbuatan hukum, mempunyai tanggung jawab dan memiliki hak dan kewajiban seperti hak dan kewajiban yang dimiliki seseorang.¹⁵

Prinsip *Business judgment rule*¹⁶ merupakan alasan pembenar pada saat seorang direksi terkena tuduhan dan dituntut melakukan tindak pidana korupsi. Padahal prinsip sesungguhnya adalah untuk melindungi Direksi atas setiap keputusan bisnis, baik rugi maupun untung yang merupakan transaksi suatu perseroan dengan memenuhi syarat: keputusan sesuai dengan hukum yang berlaku; dilakukan dengan itikad baik; dilakukan dengan tujuan yang benar; putusan memiliki dasar yang rasional;

¹⁵ Purnadi Purbacaraka, Agus Brotosusilo, *Sendi-sendi Hukum Perdata*, (Jakarta: CV Rajawali, 1983), hlm. 51.

¹⁶ *Black's Law Dictionary* mendefinisikan business judgment rule sebagai suatu tindakan dalam membuat suatu keputusan bisnis tidak melibatkan kepentingan diri sendiri, kejujuran dan mempertimbangkan yang terbaik bagi perusahaan (*the presumption that in makin business decision not involving direct self interest or self dealing, corporate directors act in the honest belief that their actions are in the corporation best interest*).

dilakukan dengan kehati-hatian; dilakukan dengan cara yang layak dipercayanya (*reasonable belief*) sebagai pilihan yang terbaik bagi perseroan.¹⁷

Pengaturan lebih lanjut mengenai BJR diatur dalam Pasal 97 ayat 5 UU PT yang mengatur bahwa anggota direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian sebagaimana termasuk dalam Pasal 97 (3) apabila dapat membuktikan:

- a. Kerugian timbul bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
- b. Telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan Terbatas;
- 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.

Pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 BUMN merupakan bagian dari keuangan Negara yang masih berlaku padanya pengawasan. Perubahan paradigma pengawaan berdasarkan pengelolaan keuangan negara dalam penyelenggaraan pemerintahan *Government Judgment Rules* berubah menjadi *Bussines Judgement Rule* BJR. Pemeriksaan dan pengelolaan pertanggungjawaban keuangan negara termasuk pada BUMN dilakukan oleh BPK berdasarkan lingkup dan tata cara pemeriksaan sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara (UU Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara). Prinsip-prinsip BJR menjadi unsur untuk menilai tanggungjawab direksi ketika institusi pengawasan menemukan kerugian pada BUMN sehingga dapat ditelusuri terkait kerugian BUMN diakibatkan oleh resiko bisnis atau tidak.

Perspektif tanggungjawab hukum pengelolaan keuangan negara dinilai berdasarkan berbagai peraturan perundang-undangan di bidang hukum publik, seperti; UU Keuangan Negara, UU BPK, UU tentang Pemeriksaan Pengelolaan Tanggung Jawab Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara dan UU BUMN. Sementara mekanisme korporasi diatur berdasarkan hukum privat yakni setidaknya dalam UU PT.

Perbedaan rezim pengaturan memberikan dampak perbedaan paradigma dalam memandang tanggungjawab hukum pengelolaan keuangan negara pada BUMN khususnya dalam hal pengambilan keputusan oleh direksi dalam menjalankan tugasnya, sehingga menimbulkan kerugian pada BUMN. Berdasarkan paradigma yang dianut keuangan negara pada kerugian BUMN/BUMD dianggap sebagai kerugian negara, dan dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi. Berbeda halnya jika mengarah pada paradigma pengelolaan BUMN berdasarkan mekanisme korporasi maka kerugian yang dialami diklasifikasikan sebagai kerugian usaha. Berdasarkan konsep tersebut direksi dilindungi oleh prinsip BJR. Perbedaan paradigma ini menimbulkan konsekuensi hukum yang berbeda terkait dengan pertanggungjawaban hukum direksi.¹⁸

Terhadap persoalan ini, Mahkamah Konstitusi (MK) telah mengeluarkan putusan mengenai status keuangan negara pada BUMN. Dalam putusannya MK menegaskan bahwa keuangan BUMN merupakan keuangan negara. Namun, MK juga menyatakan dalam putusan tersebut bahwa paradigma

¹⁷ Sartika Nanda Lestari, "Business Judgment Rule Sebagai Immunity Doctrine Bagi Direksi Badan Usaha Milik Negara Di Indonesia" dalam *Jurnal NOTARIUS* Edisi 08 Nomor 2 September (2015) ISSN:2086-1702, hlm. 306.

¹⁸ Helmi Kasim, "Memikirkan Kembali Pengawasan Badan Usaha Milik Negara Berdasarkan Business Judgement Rules," *Jurnal Konstitusi*, Volume 14, Nomor 2, Juni 2017, hlm. 443

pengawasan negara terhadap BUMN harus diubah. Pengawasan pada BUMN tidak lagi didasarkan pada pengelolaan kekayaan negara dalam urusan pemerintahan tetapi berdasarkan paradigma usaha.¹⁹

Perspektif tanggungjawab hukum pengelolaan keuangan negara dinilai berdasarkan berbagai peraturan perundang-undangan di bidang hukum publik, yakni UU Keuangan Negara, UU BPK, UU tentang Pemeriksaan Pengelolaan Tanggung Jawab Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara, dan UU BUMN. Sementara mekanisme korporasi diatur berdasarkan hukum privat yakni setidaknya dalam UU PT. Implikasinya, penilaian kerugian negara dalam ranah publik selalu dikaitkan dalam aspek hukum pidana tanpa memperhatikan aspek hukum perdata dan hukum administrasi negara, sehingga kinerja BUMN Persero dalam setiap pengambilan keputusan bisnis tidak maksimal karena tidak dilindungi oleh aspek BJR.

Mengacu pada Putusan MK, keuangan BUMN merupakan keuangan negara, sehingga BPK memiliki kewenangan untuk melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan. Namun dilain sisi MK juga mengatakan bahwa pemeriksaan keuangan negara pada BUMN tidak mengikuti mekanisme pertanggungjawaban keuangan negara sebagaimana pada institusi publik lainnya, melainkan berdasarkan pada prinsip *Good Corporate Governance* (GCG).

Pada UU PT, BJR merupakan pelindung Direksi dalam setiap pengambilan keputusan untuk kepentingan perseroan meskipun dalam keputusannya menimbulkan kerugian perseroan. Penerapan prinsip BJR perlu diawasi oleh institusi negara seperti BPK maupun penegak hukum dalam mengawasi BUMN ketika pada proses pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara pada BUMN.

Peraturan perundang-undangan yang terkait seperti UU KN, UU BPK, UU Pemeriksaan Pengelolaan Pertanggungjawaban Keuangan Negara, UU PTPK harus memuat ketentuan yang menyatakan bahwa pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara pada BUMN tunduk pada dan harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip GCG dan BJR yang diatur secara eksplisit. Unsur-unsur BJR ini harus diatur secara sama baik dalam UU tersebut maupun dalam UU Perseroan Terbatas.

Pelaksanaan pemeriksaan BPK atas BUMN dilakukan dengan tiga jenis pemeriksaan yaitu pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu menjadi jenis pemeriksaan yang paling sering dilaksanakan atas BUMN. Semua jenis pemeriksaan ini dilakukan atas BUMN yang berbentuk Persero ataupun Perum. Beberapa BUMN, umumnya yang mendapatkan penugasan pemerintah terkait dengan subsidi diperiksa lebih dari satu kali dalam satu tahun anggaran. Pada sisi lain ada beberapa BUMN yang tidak diperiksa selama periode tersebut. Oleh karena itu, disarankan bagi BPK untuk melaksanakan pemeriksaan secara merata ke setiap BUMN yang ada, sehingga tercipta keadilan bagi setiap BUMN dan memastikan bahwa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara di BUMN telah dilaksanakan dengan tertib sesuai dengan ketentuan. Pelaksanaan pemeriksaan kinerja juga perlu lebih ditingkatkan sehingga diharapkan dapat meningkatkan kinerja pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara.

¹⁹ Mahkamah Konstitusi, Putusan mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Putusan No. 62/PUU-XI/2013.

PENUTUP

Perseroan yang didirikan oleh negara merupakan badan hukum perdata yang tidak memiliki kewenangan publik. Kekayaan negara yang berbentuk saham dari badan usaha bukan merupakan kekayaan negara, tetapi telah bertransformasi menjadi kekayaan badan usaha. Demikian terhadap pejabat pemerintah yang menjadi Direksi/Komisaris dan pemegang saham lainnya memiliki kedudukan yang setara dengan pemegang saham swasta. Imunitas sebagai pejabat publik tidak berlaku karena telah tunduk pada hukum privat.

Direksi dalam menjalankan tugas dan wewenang telah memiliki kewenangan dan perlindungan dalam setiap pengambilan keputusan bisnis, namun ini tak luput dari perlunya penyempurnaan terhadap pemaknaan BJR sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas. Implementasi BJR terhadap Direksi BUMN dapat dilakukan setelah memenuhi syarat dan ketentuan berlakunya BJR. BJR dapat diimplementasikan karena badan usaha berbadan hukum sejatinya tunduk pada undang-undang Perseroan Terbatas.

Rezim keuangan negara pada BUMN dan BUMD masuk dalam kategori kekayaan negara yang dipisahkan, maka pemeriksaan terhadap pengelolaan dan pengawasan keuangan BUMN menjadi tanggungjawab Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana ketentuan pada Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan Negara. Pemeriksaan dilakukan untuk memastikan bahwa keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan-perundangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Arifin P. Soeria Atmadja, "Format Fungsi Publik Pemerintah dan Badan-Badan Hukum", Makalah pada Rapat di Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara RI, 10 Juni 2004
- Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori, Kritik dan Praktik* (Jakarta : Radjawali Press, 2009)
- Black Law Dictionary
- Cahyo Anggoro "Kewenangan Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan atas Badan Usaha Milik Negara" VARIA JUSTICIA, Vol 14 No (1) 2018 ISSN 2579-5198
- Dian Puji N. *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintahan*, (Jakarta: Badan Penerbit FH UI 2011)
- Helmi Kasim "Memikirkan Kembali Pengawasan Badan Usaha Milik Negara Berdasarkan Business Judgement Rules" Jurnal Konstitusi, Volume 14, Nomor 2, Juni 2017
- Lestari Nada, Sartika "Business Judgment Rule Sebagai Immunity Doctrine Bagi Direksi Badan Usaha Milik Negara Di Indonesia" dalam Jurnal NOTARIUS Edisi 08 Nomor 2 September (2015) ISSN:2086-1702
- M Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas* (Jakarta: Sinar Grafika) 2016
- Mahkamah Konstitusi, Putusan mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Putusan No. 62/PUU-XI/2013

Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press)

Purnadi Purbacaraka, Agus Brotosusilo, *Sendi-sendi Hukum Perdata*, (Jakarta: CV Rajawali, 1983)

Tri Hayati “Teori Hukum oleh dosen FH UI” Materi disampaikan pada saat perkuliahan

Wuisang, Ari “Transformasi Keuangan Publik Menjadi Keuangan Perdata Dalam Pendirian Badan Usaha Milik Negara (Bumn) Oleh Pemerintah” dalam *Jurnal Pakuan Law Review* Volume 1, Nomor 2, Juli-Desember 2015