

**KEDUDUKAN BUMN SEBAGAI KEKAYAAN NEGARA
DALAM KAITANNYA DENGAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA**

Dian Ety Mayasari

Universitas Katolik Darma Cendika

Abstrak

Jika merujuk pada konsep badan hukum, BUMN merupakan kekayaan negara yang dipisahkan untuk kemudian menjadi entitas tersendiri untuk mencari keuntungan atau melaksanakan pelayanan publik. Berdasarkan konsep tersebut maka kerugian yang dialami oleh BUMN tidak dapat dikategorikan sebagai kerugian keuangan negara. Namun pengaturan kedudukan keuangan BUMN tidak ditempatkan sebagai kekayaan yang dipisahkan. Hal ini dapat berpengaruh secara positif maupun negatif bagi BUMN.

Kata kunci: badan hukum, pemisahan kekayaan, keuangan negara

Abstract

If it refers to the concept of legal entities, State-Owned Enterprise (SOE) are state assets that separated to be a legal entity to make profit or perform public service. Based on that concept, losses that suffered by SOEs can not be categorized as state losses. However, the financial position of SOEs is not placed as a wealth that had been separated. This contributes positively and negatively for SOEs.

Keywords: legal entity, wealth separation, state financial

A. PENDAHULUAN

Perseroan Terbatas (Perseroan) di Indonesia telah diatur dalam Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU No.40 Tahun 2007). Sebelumnya aspek perseroan diatur dalam peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan pengelolaan perseroan. Beberapa peraturan perundang-undangan lain tersebut antara lain Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer) dan Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD). Sepanjang ketentuan dalam KUHPer dan KUHD yang mengatur tentang perseroan tidak dicabut atau ditentukan lain dalam UU No.40 Tahun 2007 maka ketentuan tersebut tetap berlaku.

UU No.40 Tahun 2007 telah menempatkan perseroan sebagai badan hukum. Dengan demikian perseroan merupakan subyek hukum yang cakap (*bekwaam*) untuk bertindak dan dapat bertanggung jawab atas segala perbuatan hukumnya. Sedangkan para pemegang saham yang menyertakan modalnya ke dalam perseroan hanya bertanggung jawab sebatas pada modal yang disertakan dan kemudian menjadi harta perseroan jika di kemudian hari ada gugatan atau tuntutan dari pihak ketiga terhadap perseroan.

Isu hukum yang penting terkait perseroan adalah kepailitan perseroan. Sebagai suatu terminologi hukum, kepailitan perseroan berarti kepailitan dirinya sendiri sebagai badan hukum. Tetapi jika terbukti kepailitan terjadi karena salah pengurusan dan tidak dipenuhinya asas kehati-hatian oleh direksi perseroan, maka dimungkinkan berdasarkan Undang-Undang bahwa direksi dapat diminta pertanggungjawaban atas terjadinya kepailitan perseroan. Pengaturan hal tersebut terdapat di dalam Pasal 97 UU No. 40 Tahun 2007.

Berdasarkan Pasal 97 UU No. 40 Tahun 2007, direksi harus melaksanakan kepercayaan yang diberikan dalam menjalankan perseroan dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab. Jika direksi suatu saat terbukti salah atau lalai dalam menjalankan kepengurusannya dan mengakibatkan perseroan rugi, maka pemegang saham perseroan berhak menggugat direksi. Sebagaimana diatur dalam Pasal 97 ayat (3), setiap anggota direksi bertanggung jawab atas kelalaian atau

kesalahan yang berakibat pada kepailitan perseroan. Namun apa parameter untuk menentukan direksi dapat dimintakan pertanggungjawaban pribadi?

Sebagai parameter, peradilan di Amerika Serikat mengenal prinsip *bussiness judgment rule*. Prinsip tersebut menyatakan bahwa kebijakan bisnis dari direksi tidak dapat diadili. Kegiatan bisnis membutuhkan keputusan yang cepat dan seringkali keputusan tersebut diambil berdasarkan informasi yang tidak sempurna. Oleh karena itu, akan menjadi sebuah ketimpangan dalam penilaian jika ketidaksempurnaan tersebut kemudian menjadi pedoman untuk mengadili kebijakan.

Isu hukum yang krusial dalam kerugian BUMN adalah jika kerugian tersebut dikaitkan dengan ruang lingkup kerugian keuangan negara. Kerugian BUMN akibat kebijakan direksi seringkali diidentikkan dengan kerugian keuangan negara. Hal tersebut dapat dilihat dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1144 K/Pid/2006 yang menjatuhkan pidana kepada mantan direksi Bank Mandiri dalam kasus penyaluran kredit. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Agung menyatakan bahwa meskipun Bank Mandiri merupakan perseroan terbuka tetapi secara struktural Bank Mandiri adalah sebuah persero yang menjadi ciri Bank Mandiri sebagai milik negara. Dalam status demikian maka direksi atau setiap orang yang bekerja pada Bank Mandiri atau BUMN lainnya tidak semata-mata melakukan fungsi keperdataan tetapi juga fungsi publik yang menjalankan tugas pemerintahan pada BUMN. Mantan direksi Bank Mandiri dijatuhi pidana atas tindak pidana korupsi. Dengan demikian, menurut Mahkamah Agung berdasarkan putusan tersebut, kerugian keuangan pada BUMN juga merupakan kerugian keuangan negara.¹

Jika menggunakan prinsip pemisahan kekayaan, maka negara sebagai pemegang saham BUMN persero tidak dapat menggunakan kekuasaan dan kewenangan publiknya. Keterbatasan ini disebabkan kedudukan negara dalam persero sebagai badan hukum privat. Kewajiban dan tanggung jawab persero juga tidak dapat dibebankan kepada negara sebagai badan hukum publik. Artinya, jika terjadi kerugian dalam persero maka beban pertanggungjawaban atas kerugian

¹ Lihat Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1144 K/Pid/2006.

tersebut tidak dapat dibebankan kepada negara sebagai badan hukum publik. Beban tersebut ditanggung oleh persero itu sendiri.²

Namun beberapa pihak beranggapan bahwa kerugian BUMN juga merupakan kerugian negara. Adanya pemahaman bahwa kerugian BUMN merupakan kerugian keuangan negara dan dapat dipidana dapat berimplikasi pada kehati-hatian yang berlebihan oleh direksi BUMN dalam mengambil kebijakan bisnis. Tentu saja ancaman pidana tersebut dapat mempengaruhi pengambilan kebijakan bisnis dalam persero. Padahal setiap persero memiliki kewajiban untuk memaksimalkan keuntungan dan setiap usaha memaksimalkan keuntungan dalam bisnis selalu mengandung resiko kerugian. Berdasarkan latar belakang itulah maka diperlukan kajian yuridis untuk memperjelas kedudukan BUMN sebagai kekayaan negara yang dipisahkan.

B. KONSEP BADAN HUKUM

Badan hukum dalam sistem hukum Belanda dengan istilah *rechtspersoon*, sedangkan di Amerika Serikat dikenal dengan istilah *legal person*. Berdasarkan *Black's Law Dictionary*, yang dimaksud dengan legal person adalah Badan hukum dalam sistem hukum Belanda dengan istilah *rechtspersoon*, sedangkan di Amerika Serikat dikenal dengan istilah *legal person*. Berdasarkan *Black's Law Dictionary*, *legal person* adalah “*an entity such as corporation, created by law given certain legal rights and duties of a human being; a being, real or imaginary, who for the purpose of legal reasoning is treated more or less as a human being*”.³ Berdasarkan definisi *Black's Law Dictionary* tersebut dapat dirumuskan bahwa badan hukum merupakan entitas yang dibentuk atas dasar hukum dan dapat bertindak sebagaimana layaknya orang. Orang dalam hal ini merupakan *natuurlijke persoon* dalam konsep hukum perdata Belanda.

Pandangan yang lebih tajam mengenai badan hukum dikemukakan oleh Molengraaff. Menurut Molengraaff, badan hukum adalah hak dan kewajiban dari

² Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Kritik, dan Praktik*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009, hlm. 95-96.

³ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, 8th Edition, St. Paul – Minn: West Publishing Co, 2004, hlm. 1178.

anggota-anggotanya dan di dalamnya terdapat harta kekayaan bersama yang tidak dapat dibagi-bagi.⁴ Perspektif lain dikemukakan oleh Chidir Ali dengan mengacu pada teori hukum maupun peraturan perundang-undangan. Jika mengacu pada perspektif teori hukum, badan hukum adalah subyek hukum, yaitu segala sesuatu yang berdasarkan tuntutan dan kebutuhan masyarakat kemudian diakui oleh hukum sebagai pendukung hak dan kewajiban. Jika mengacu pada peraturan perundang-undangan, badan hukum adalah siapa saja yang oleh peraturan perundang-undangan diakui sebagai badan hukum.⁵ Salah satu contoh dari badan hukum yang mengacu pada peraturan perundang-undangan adalah partai politik. Chidir Ali juga mengemukakan unsur-unsur badan hukum sebagai subjek hukum secara lebih detil, yaitu:⁶

- a. perkumpulan orang (organisasi);
- b. dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum dalam hubungan hukum;
- c. mempunyai harta kekayaan tersendiri;
- d. mempunyai pengurus;
- e. mempunyai hak dan kewajiban;
- f. dapat digugat atau menggugat di pengadilan.

Jika mengacu pada Teori Kenyataan Yuridis yang dikemukakan E.M. Meijers, badan hukum merupakan suatu realitas konkret dan riil. Mengacu pada Teori Organ, menurut Otto Von Gierke, badan hukum seperti manusia yang seutuhnya dalam konteks pergaulan hukum. Badan hukum membentuk kehendaknya dengan perantaraan alat-alat atau organ-organ badan tersebut. Apa yang organ-organ tersebut putuskan merupakan kehendak dari badan hukum. Dengan demikian badan hukum sebagai satu kesatuan tidak bertindak sendiri melainkan melalui organ-organnya. Dalam hal orang-orang dalam organ tersebut tidak sebagai wakil melainkan bertindak sendiri dengan organnya. Dalam konteks jual beli, misalnya, yang melakukan perjanjian jual beli adalah badan hukum

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm. 69.

⁵ Chidir Ali, *Op.Cit*, hlm. 18.

⁶ *Ibid*, hlm. 21.

tersebut, bukan wakilnya. Jadi badan hukum tidak ubahnya seperti *natuurlijk persoon* yang dapat melakukan perbuatan hukum.

Teori lainnya adalah Teori Kekayaan Bersama yang dikemukakan oleh Rudolf van Jhering. Menurut Van Jhering, hak dan kewajiban badan hukum pada hakikatnya adalah hak dan kewajiban para anggota bersama-sama. Kekayaan badan hukum adalah milik (*eigendom*) bersama seluruh anggotanya. Anggota-anggota tersebut adalah kesatuan yang membentuk suatu pribadi yang dinamakan badan hukum. Oleh karena itu pada hakikatnya badan hukum adalah entitas abstrak yang dikonstruksikan secara yuridis.⁷

Pandangan yang serupa dengan Teori Kekayaan Bersama adalah Teori Fiksi yang dikemukakan Friedrich Carl von Savigny. Menurut teori ini, badan hukum adalah fiksi karena merupakan bentukan negara. Entitas badan hukum secara riil sesungguhnya tidak ada karena yang ada hanyalah orang yang menghidupkannya dalam bayangan sebagai subjek hukum yang dapat melakukan perbuatan hukum seperti orang. Oleh karena itu dapat pula dikatakan bahwa orang menciptakan bayangannya dalam bentuk badan hukum tetapi dalam melakukan perbuatan hukum sesungguhnya yang melakukan bukan badan hukum itu sendiri. Perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum sesungguhnya adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh orang sebagai wakil dari badan hukum tersebut. Dengan demikian jika badan hukum ingin melakukan perbuatan hukum harus dengan perantaraan wakilnya, yaitu alat-alat perlengkapannya.⁸

Teori terakhir yang relevan dengan penelitian ini adalah Teori Kekayaan Bertujuan. Teori Kekayaan Bertujuan mengemukakan bahwa subjek hukum hanyalah orang. Namun terdapat kekayaan yang bukan merupakan kekayaan seseorang dan terikat pada tujuan tertentu. Kekayaan yang bukan merupakan kekayaan seseorang dan terikat pada tujuan tertentu inilah yang merupakan badan hukum. Oleh karena itu kekayaan badan hukum terlepas dari pemegangnya.

⁷ Ali Rido, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, Bandung: Alumni, 2004, hlm. 10.

⁸ *Ibid*, hlm. 7.

Kekayaan tersebut dikelola untuk tujuan tertentu yang ingin dicapai oleh badan hukum.⁹

Berdasarkan teori-teori tersebut, Teori Kekayaan Bertujuan dapat dijadikan dasar untuk menegaskan bahwa badan hukum merupakan kekayaan yang dipisahkan dari kekayaan para anggotanya. Oleh karena itu, kekayaan badan hukum tidak dapat disangkutpautkan dengan kekayaan anggotanya bilamana dilakukan perbuatan hukum yang terkait dengan kekayaan badan hukum tersebut. Teori ini tentunya akan berimplikasi pada hal-hal yang terkait dengan kekayaan badan hukum, misalnya kepailitan dalam badan hukum perseroan. Bilamana terjadi pailit terhadap badan hukum perseroan maka kekayaan yang terkait dalam kepailitan hanyalah kekayaan dari badan hukum itu sendiri, bukan kekayaan para anggotanya.

C. KEDUDUKAN BADAN USAHA MILIK NEGARA SEBAGAI KEKAYAAN NEGARA YANG DIPISAHKAN

Pertanyaannya kemudian adalah, apakah konstruksi badan hukum dari BUMN? BUMN, berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik negara (UU No. 19 Tahun 2003), dapat berbentuk Perusahaan Perseroan (Persero) atau Perusahaan Umum (Perum). BUMN yang berbentuk Persero maupun Perum merupakan subjek hukum yang berbentuk badan hukum. Namun terdapat perbedaan dari bentuk badan hukum Persero dan Perum. Perbedaannya dapat dilihat dari perbedaan proses pendirian kedua BUMN tersebut.

Proses pendirian Persero dapat dilihat dalam Pasal 10 dan Pasal 11 UU No. 19 Tahun 2003. Berdasarkan Pasal 10 ayat (1), pendirian Persero diusulkan oleh Menteri kepada Presiden disertai dengan dasar pertimbangan setelah dikaji bersama dengan Menteri Teknis dan Menteri Keuangan. Pengkajian tersebut dilakukan untuk menentukan layak tidaknya Persero didirikan. Kajian tersebut meliputi kajian atas perencanaan bisnis dan kemampuan untuk mandiri serta

⁹ Riduan Syahrani, *Seluk Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata*, Bandung: Alumni, 2010, hlm. 55 – 57.

mengembangkan usaha di masa mendatang. Pelaksanaan pendirian Persero, berdasarkan Pasal 10 ayat (2), kemudian dilakukan oleh Menteri dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kedudukan Menteri dalam hal ini merupakan wakil negara selaku pemegang saham pada Persero dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Menteri yang dimaksud dalam konteks ini adalah Menteri Negara BUMN.

Pasal 11 UU No. 19 Tahun 2003 yang merupakan bagian dari pengaturan pendirian Persero menunjukkan secara implisit bahwa Persero merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Pasal 11 mengatur bahwa terhadap Persero diberlakukan ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (UU No. 1 Tahun 1995). Penjelasan Pasal 11 kemudian menunjukkan secara lebih tegas bahwa BUMN Persero merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Dalam Penjelasan Pasal 11 tersebut dinyatakan bahwa Persero pada dasarnya merupakan perseroan terbatas dan semua ketentuan UU No. 1 Tahun 1995 (termasuk segala peraturan pelaksanaannya) berlaku juga bagi Persero.¹⁰

Dengan demikian prinsip perseroan terbatas berdasarkan UU No. 40 Tahun 2007 diberlakukan pula bagi BUMN Persero. Berdasarkan Pasal 1 Angka 1 UU No. 40 Tahun 2007, 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 UU No. 40 Tahun 2007 serta peraturan pelaksanaannya. Berdasarkan definisi Perseroan Terbatas tersebut, maka *mutatis mutandis* BUMN Persero dapat didefinisikan sebagai badan hukum yang merupakan persekutuan modal dari pemerintah, didirikan oleh pemerintah, dan melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam UU No. 40 Tahun 2007.

¹⁰ Karena UU No. 1 Tahun 1995 telah diganti dengan UU No. 40 Tahun 2007 maka setiap pengaturan dalam UU No. 19 Tahun 2003 yang menyebut UU No. 1 Tahun 1995 harus dibaca sebagai UU No. 40 Tahun 2007.

Sebagai sebuah persekutuan modal, maka BUMN Persero memiliki modal dasar. Modal dasar ini disebut juga *authorized capital*, yakni jumlah modal yang disebutkan atau dinyatakan dalam Akta Pendirian atau AD Perseroan. Modal dasar tersebut kemudian terdiri dan terbagi dalam saham atau sero (*aandelen, share, stock*). Saham tersebut dimasukkan para pemegang saham dalam status mereka sebagai anggota perseroan dengan jalan membayar saham kepada perseroan.¹¹ Dalam konteks BUMN Persero, berdasarkan Pasal 1 Angka 2 UU No. 19 Tahun 2003, modal Persero terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh negara dengan tujuan keuntungan.

Walaupun mayoritas saham dimiliki oleh negara, namun jika melihat prinsip perseroan terbatas, saham yang dimiliki oleh negara tersebut tidak lagi dapat diklasifikasikan sebagai kekayaan negara. Saham tersebut telah dianggap sebagai kekayaan negara yang dipisahkan. Saham negara dalam perseroan sebagai kekayaan negara yang dipisahkan dapat dirujuk pada definisi Kekayaan Negara yang dipisahkan menurut Pasal 1 Angka 10 UU No. 19 Tahun 2003. Berdasarkan ketentuan tersebut dinyatakan bahwa Kekayaan negara 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. Saham yang dimiliki oleh negara di BUMN Persero dalam hal ini dapat diklasifikasikan sebagai bentuk penyertaan modal.

Penyertaan modal yang dilakukan oleh negara tersebut menurut Nana Karmana mengandung beberapa unsur sebagai berikut:¹²

- a. adanya perbuatan melakukan investasi;
- b. investasi yang dilakukan terhadap kepemilikan suatu perusahaan yang dibuktikan dengan adanya *shares*;
- c. bertujuan untuk mendapatkan keuntungan di masa yang akan datang.

¹¹ M. Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm. 34.

¹² Nana Karmana, *Tinjauan Hukum Penyertaan Modal Pusat Investasi Pemerintah*, Tesis, Fakultas Hukum Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2011, hlm. 43.

Pemisahan kekayaan negara tersebut ketika disertakan sebagai modal dalam Persero merupakan bentuk dari prinsip *separate legal entity*. Berdasarkan prinsip tersebut terdapat pemisahan yang tegas antara kekayaan pribadi pemegang saham dan kekayaan perseroan. Pemisahan tersebut juga ditegaskan oleh Mahkamah Agung melalui fatwa No. WKMA/Yud/20/VIII/2006 tertanggal 16 Agustus 2006. Berdasarkan fatwa tersebut, Mahkamah Agung menyatakan bahwa tagihan bank BUMN bukan tagihan negara karena bank BUMN Persero tunduk pada Undang-Undang Perseroan Terbatas. Fatwa tersebut makin menegaskan kedudukan BUMN Persero sebagai kekayaan yang terpisah dari kekayaan negara. Namun bagaimana dengan kekayaan BUMN yang berbentuk Perum?

Untuk mengetahui apakah Perum merupakan kekayaan negara yang terpisah atau tidak harus dilihat pada proses pendirian Perum. Berdasarkan Pasal 35 ayat (1) dan (2) UU No. 40 Tahun 2007, pendirian Perum diusulkan oleh Menteri kepada Presiden disertai dengan dasar pertimbangan setelah dikaji bersama dengan Menteri Teknis dan Menteri Keuangan. Perum kemudian memperoleh status badan hukum sejak diundangkannya Peraturan Pemerintah tentang pendiriannya. Berdasarkan ketentuan tersebut Perum tidak tunduk pada ketentuan tentang perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam UU No. 40 Tahun 2007. Apakah karena tidak dinyatakan secara tegas bahwa ketentuan tentang perseroan terbatas berlaku bagi Perum maka kekayaan Perum tidak dinyatakan sebagai kekayaan negara yang terpisah? Ternyata Perum tetap merupakan kekayaan yang dipisahkan.

Definisi Kekayaan Negara yang dipisahkan menurut Pasal 1 Angka 10 UU No. 19 Tahun 2003 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. Oleh karena itu kekayaan negara yang ada dalam Perum tetaplah merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Berbeda dengan penguasaan saham di Persero, negara memiliki porsi penguasaan saham yang besar di Perum. Berdasarkan Pasal 1 Angka 4 UU No. 19 Tahun 2003 diatur bahwa Perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham yang bertujuan untuk kemanfaatan

umum. Kedudukan Perum sebagai kekayaan yang dipisahkan juga dipertegas dalam Pasal 4 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan yang dipisahkan. Nomenklatur BUMN dalam Pasal 4 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 dengan demikian merujuk pada Persero maupun Perum. Jadi, kedudukan Perum sebagai kekayaan yang dipisahkan disebabkan statusnya sebagai badan hukum.

Kedudukan Persero dan Perum sebagai badan hukum diklasifikasikan sebagai badan hukum privat. Badan hukum privat merupakan badan hukum yang tidak melaksanakan perbuatan hukum publik dan juga tidak memiliki wewenang di bidang hukum publik.¹³ Hal ini berbeda dengan badan hukum publik seperti pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota. Jika Persero dan Perum diklasifikasikan sebagai badan hukum publik maka keduanya bukanlah kekayaan yang dipisahkan. Namun melalui penyertaan modal pemerintah kepada BUMN telah terjadi transformasi hukum dari status hukum kekayaan publik menjadi kekayaan privat.

Jika merujuk pada pendapat Arifin P. Soeria Atmadja¹⁴, kedudukan BUMN sebagai kekayaan yang dipisahkan akan berimplikasi pada beberapa aspek yang menyangkut kekayaan BUMN. Implikasi tersebut antara lain:

- a. kreditur pribadi para anggota badan hukum yang bersangkutan tidak mempunyai hak untuk menuntut harta kekayaan badan hukum tersebut;
- b. para anggota pribadi tidak dapat menagih piutang badan hukum terhadap pihak ketiga;
- c. kompensasi antara hutang pribadi dan hutang badan hukum tidak dimungkinkan;
- d. hubungan hukum, baik persetujuan maupun proses antara anggota dan badan hukum, dilakukan seperti halnya antara badan hukum dengan pihak ketiga;
- e. pada kepailitan, hanya para kreditur badan hukum yang dapat menuntut harta kekayaan yang terpisah.

¹³ Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, Teori Hukum Murni, diterjemahkan oleh Rasul Mutaqien, Bandung: Nusa Media, 2008, hlm. 310.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 124.

Implikasi-implikasi sekaligus akan merujuk pada pertanyaan mengenai keuangan BUMN jika dikategorikan kekayaan negara yang dipisahkan. Sebagai kekayaan negara yang dipisahkan apakah kemudian keuangan BUMN masih dapat dikategorikan keuangan negara atau justru sebaliknya.

Pertanyaan apakah keuangan BUMN merupakan keuangan negara atau bukan telah menghasilkan perdebatan yang belum selesai hingga saat ini. Jika melihat pemaparan sebelumnya bahwa BUMN, baik Persero maupun Perum, merupakan kekayaan negara yang dipisahkan maka seharusnya keuangan BUMN bukan keuangan negara. Namun jika menelusuri peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kekayaan negara maka pernyataan bahwa keuangan BUMN bukan keuangan negara menjadi dapat diperdebatkan.

Berdasarkan pendekatan perundang-undangan, terdapat beberapa definisi terkait keuangan negara yang diberikan oleh undang-undang. Peraturan perundang-undangan yang paling utama harus dirujuk adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU No. 17 Tahun 2003). Berdasarkan Pasal 1 Angka 1 UU No. 17 Tahun 2003 dinyatakan bahwa keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Pengertian keuangan negara tersebut tentu saja sangat luas cakupannya. Cakupan keuangan negara yang luas tersebut dapat dilihat pada Pasal 2 UU No. 17 Tahun 2003. Berdasarkan Pasal 2 UU No. 17 Tahun 2003 diatur bahwa pengertian keuangan negara tersebut 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 daerah dan/atau kepentingan umum;
- i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Berdasarkan Pasal 2 tersebut, maka BUMN sebagai kekayaan negara yang dipisahkan dikategorikan sebagai keuangan negara (lihat huruf g). Menurut W. Riawan Tjandra, definisi dan ruang lingkup keuangan negara yang dirumuskan secara luas tersebut dimaksudkan untuk mencegah adanya *loopholes* dalam regulasi yang berimplikasi terhadap terjadinya kerugian negara dalam hal pengelolaan keuangan negara.¹⁵ Lalu bagaimana dengan pengaturan dalam UU No. 19 Tahun 2003 yang mengatur bahwa BUMN adalah kekayaan negara yang dipisahkan? Menurut W. Riawan Tjandra, meskipun Pasal 1 Angka 10 UU No. 19 Tahun 2003 mendefinisikan kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero atau Perum tetapi jika dikaitkan dengan Pasal 71 ayat (2) UU No. 19 Tahun 2003 maka kekayaan negara yang dipisahkan tetap dianggap sebagai keuangan negara.¹⁶ Berdasarkan Pasal 71 ayat (2) UU No. 19 Tahun 2003, Badan Pemeriksa Keuangan memiliki wewenang untuk melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ruang lingkup keuangan negara juga dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU No. 1 Tahun 2004) maupun Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU No. 31 Tahun 1999). Pasal 1 Angka 1 UU No. 1 Tahun 2004

¹⁵ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Grasindo, 2013, hlm. 9.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 10.

mengatur bahwa perbendaharaan negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. UU No. 31 Tahun 1999 dalam Penjelasan juga menjelaskan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan juga merupakan keuangan negara. Penjelasan UU No. 31 Tahun 1999 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan keuangan negara 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. Sedangkan yang dimaksud dengan Perekonomian negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.

Selain kedua undang-undang tersebut, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU No. 15 Tahun 2006) juga memberikan definisi tentang keuangan negara. Berdasarkan Pasal 1 Angka 7 UU No. 15 Tahun 2006, keuangan negara didefinisikan sebagai semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Ruang lingkup keuangan negara juga dapat dilihat pada Pasal 6 ayat (1). Berdasarkan 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, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Ruang lingkup lembaga yang dapat diperiksa oleh BPK menunjukkan keuangan negara juga mencakup BUMN.

Berdasarkan pengertian dalam UU No. 31 Tahun 1999, UU No. 1 Tahun 2004, dan UU No. 15 Tahun 2006 maka semakin tegas bagaimana peraturan perundang-undangan menempatkan BUMN sebagai kekayaan yang dipisahkan. Walaupun merupakan kekayaan negara yang dipisahkan, keuangan BUMN oleh peraturan perundang-undangan tetap diklasifikasikan sebagai keuangan negara. Hal ini tentu saja rancu dalam hal konseptual karena secara teoritis dalam hukum perdata, dalam hal pendirian badan hukum maka kekayaan badan hukum bukan lagi menjadi kekayaan anggota.

Kerancuan kedua terkait dengan posisi BUMN sebagai badan hukum. Apakah dengan ditematkannya keuangan BUMN sebagai keuangan negara oleh beberapa peraturan perundang-undangan tersebut kemudian mengubah BUMN sebagai jenis badan hukum publik. Padahal BUMN tidak memiliki ciri yang utuh sebagai badan hukum publik dan BUMN Persero justru secara tegas dalam UU No. 19 Tahun 2003 dinyatakan tunduk pada prinsip-prinsip perseroan yang diatur dalam UU Perseroan Terbatas. Artinya, badan hukum Persero sepenuhnya merupakan badan hukum privat.

Kerancuan ketiga terkait dengan kepailitan yang mungkin dialami oleh sebuah BUMN. Menurut Dwi Ary Purnomo, BUMN yang dipailitkan dapat menjalar menjadi kepailitan negara, dan para pengurus negara akan dapat dituntut pailit. Akibat dari kemungkinan yang dapat terjadi ini adalah hilangnya legitimasi yuridis pemerintah untuk mengurus harta negara. Menurutnya, kerancuan pengaturan mengenai interpretasi kekayaan negara yang dipisahkan akan terus berlangsung selama konsistensi logika berpikir bahwa setiap pengaturan mengenai harta kekayaan maupun harta kekayaan tidaklah dapat mengabaikan status hukum pemilikinya. Dasar pemikiran tersebut akan berakibat pada setiap objek yang telah

ditentukan hukum sebagai sebuah harta kekayaan melekat pula hak dan kewajiban yang melekat pada subjek hukum yang memiliki dan/atau menguasainya tidak dapat didudukkan dalam porsi yang sebenarnya.¹⁷

Pemikiran tentang keuangan BUMN merupakan keuangan negara juga kontradiktif dengan Fatwa Mahkamah Agung No. WKMA/Yud/20/VIII/2006. Isi Fatwa tersebut secara lengkap adalah sebagai berikut:

1. Bahwa Pasal 1 angka 1 UU No. 19 Tahun 2003 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 UU 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

¹⁷ Dwi Ary Purnomo, *Sudut Pandang Hukum tentang Kekayaan BUMN sebagai Kekayaan Negara yang Dipisahkan*, Tesis, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 62.

dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah”;

Bahwa oleh karena itu piutang BUMN bukanlah piutang Negara;

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

Dengan adanya UU 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 PP No. 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah.

Pengertian kerugian keuangan negara dapat dilihat pada Pasal 1 Angka 22 UU No. 1 Tahun 2004. Kerugian negara didefinisikan sebagai kekurangan uang/surat berharga dan barang yang nyata serta pasti jumlahnya sebagai akibat dari perbuatan melawan hukum baik disengaja maupun karena kelalaian. Kata kunci yang penting dari terjadinya kerugian keuangan negara adalah perlu didahului adanya perbuatan melawan baik yang sengaja maupun tidak.

Selain UU No. 1 Tahun 2004, peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur keuangan negara tidak mendefinisikan kerugian keuangan negara. UU No. 17 Tahun 2003 tidak memberikan pengertian kerugian keuangan negara. Pengaturan kerugian keuangan negara justru dapat dilihat pada Penjelasan Pasal 32 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 walaupun pengaturan tersebut tidak memberikan definisi. Penjelasan Pasal 32 ayat (1) mengatur bahwa kata-kata “secara nyata telah ada kerugian negara” dalam rumusan Pasal 32 ayat (1) adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.

Tidak adanya pengaturan yang komprehensif tentang kerugian keuangan negara tentunya akan menyulitkan dalam hal pembuktian. Jika kemudian keuangan BUMN dianggap sebagai keuangan negara, maka implikasi yang timbul akan menjadi lebih pelik. Apakah kemudian kerugian BUMN akibat kerugian bisnis dapat dikategorikan sebagai kerugian keuangan negara? Menurut Adrian Sutedi, pengkategorian kerugian bisnis sebagai kerugian keuangan negara dapat berdampak pada pengelolaan BUMN. Hal ini menyebabkan sebagian direksi BUMN Persero takut mengambil keputusan bisnis karena selalu dihadapkan pada

ancaman risiko kerugian keuangan negara dan ancaman tindak pidana korupsi.¹⁸ Oleh karena itu, dalam hal ini tentunya perlu sebuah batasan yang jelas.

Jika hanya mengacu pada rumusan Pasal 1 Angka 22 UU No. 1 Tahun 2004, maka setiap ada selisih nilai dari uang/surat berharga dan barang yang seharusnya dimiliki atau dapat dimiliki dengan yang nyata ada maka kondisi tersebut dikategorikan sebagai kerugian keuangan negara. Namun faktor lain yang menentukan adalah adanya perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun tidak. Untuk menentukan maksud dari perbuatan melawan hukum dalam UU No. 1 Tahun 2004 diperlukan interpretasi sistematis dengan mengacu pada undang-undang lain yang terkait, dalam hal ini adalah UU No. 31 Tahun 1999. Maksud dari perbuatan melawan hukum dalam kerugian keuangan negara, menurut UU No. 31 Tahun 1999, mencakup perbuatan melawan hukum formil maupun perbuatan melawan hukum materiil. Namun berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006 dalam hal tindak pidana korupsi, untuk menjamin kepastian hukum, yang dimaksud perbuatan melawan hukum adalah perbuatan melawan hukum formil. Mahkamah Konstitusi melalui putusan tersebut membatalkan Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa:

Yang dimaksud dengan 'secara melawan hukum' dalam Pasal ini mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materiil, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana.

Oleh karena itu, terjadinya kerugian keuangan negara mensyaratkan adanya perbuatan melawan hukum formil. Perbuatan melawan hukum formil mensyaratkan sebuah perbuatan dapat dipidana hanya jika melanggar apa yang dilarang dalam undang-undang. Perbuatan melawan hukum formil berkaitan dengan asas legalitas dalam hukum pidana.¹⁹ Dalam konteks pembahasan ini jika keuangan BUMN dianggap sebagai keuangan negara, maka kerugian keuangan

¹⁸ Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm. 39.

¹⁹ E.C.W.Neloe, *Pemberian Kredit Bank Menjadi Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Verbum Publishing, 2012, hlm. 49.

BUMN hanya dapat dianggap sebagai kerugian keuangan negara saat kerugian tersebut disebabkan oleh adanya perbuatan yang dilarang oleh undang-undang.

Berdasarkan pendekatan perundang-undangan, kerugian BUMN di Indonesia dikategorikan sebagai kerugian keuangan negara. Walaupun demikian, terminologi “kerugian keuangan negara” masih belum memiliki batasan yang spesifik. Kondisi yang diatur secara spesifik dalam hal terjadinya kerugian keuangan negara adalah adanya perbuatan melawan yang dilakukan secara sengaja maupun tidak. Kondisi ini tentu saja dapat menyulitkan ruang gerak direksi BUMN dalam membuat kebijakan bisnis.

D. PENUTUP

Analisis pada konsep dan pengaturan BUMN di Indonesia menunjukkan bahwa BUMN tidak dianggap sebagai kekayaan negara yang dipisahkan. Hal ini tentu saja kontradiktif dengan konsep badan hukum sebagai kekayaan yang dipisahkan dari kekayaan pendirinya. Kontradiksi ini dapat berdampak positif maupun negatif. Dalam arti positif, BUMN sebagai keuangan negara dapat terlindungi karena kerugian terhadap keuangan BUMN dapat dikategorikan sebagai kerugian keuangan negara dan dapat dijerat sebagai tindak pidana korupsi. Namun di sisi lain, hal ini dapat berdampak pada keberanian direksi BUMN dalam mengambil kebijakan bisnis karena adanya keragu-raguan terhadap kerugian yang dapat dianggap sebagai korupsi.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Chidir. 2005. *Badan Hukum*. Bandung: Alumni.
- Asshiddiqie, Jimly. 2012. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Harahap, M. Yahya. 2009. *Hukum Perseroan Terbatas*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Karmana, Nana. 2011. *Tinjauan Hukum Penyertaan Modal Pusat Investasi Pemerintah*, Tesis, Fakultas Hukum Program Pascasarjana Universitas

Indonesia.

Kelsen, Hans. 2008. *Pure Theory of Law*, Teori Hukum Murni, diterjemahkan oleh Rasul Mutaqien. Bandung: Nusa Media.

Neloe, E.C.W. 2012. *Pemberian Kredit Bank Menjadi Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Verbum Publishing.

Purnomo, Dwi Ary. *Sudut Pandang Hukum tentang Kekayaan BUMN sebagai Kekayaan Negara yang Dipisahkan*, Tesis, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Rido, Ali. 2004. *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*. Bandung: Alumni.

Soeria Atmadja, Arifin P. 2009. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Kritik, dan Praktik*. Jakarta: Rajawali Pers.

Sutedi, Adrian. 2012. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.

Syahrani, Riduan. 2010. *Seluk Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata*. Bandung: Alumni.

Tjandra, W. Riawan. 2013. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Grasindo.