



SALAM

Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i

P-ISSN: 2356-1459. E-ISSN: 2654-9050

Vol. 9 No. 5 (2022), pp. 1557-1574

DOI: 10.15408/sjsbs.v9i4.26402

<http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/salam/index>



Inkonsistensi Penerapan Business Judgment Rule Terhadap Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara*

Latipah Nasution¹

Mahasiswa Magister Hukum Universitas Indonesia



[10.15408/sjsbs.v9i4.26402](https://doi.org/10.15408/sjsbs.v9i4.26402)

Abstract

The breadth of the scope of state finances has implications for the extent of supervision carried out by the Supreme Audit Agency (BPK), the provisions of article 2 letter g of Law Number 17 of 2003 concerning State Finance state that assets are separated from state/regional companies; then Article 6 paragraph 1 and Article 10 paragraph 1 of Law Number 15 of 2006 the Supreme Audit Agency contains the phrase "another institution or agency that manages state finances." This phrase does not provide legal certainty regarding the limits of the BPK's authority in conducting audits. So that BUMN Subsidiaries become the object of examination by the BPK which is not actually its authority. The research method in this article uses a normative method with a conceptual approach. The results of the study indicate that there is an excess of authority by BPK in carrying out its authority, examination of State Subsidiaries which are not under the authority of BPK. This is based on the separation of state assets in business entities and is supported by the theory of legal entities and the transformation of state finances.

Keywords: Separation of National Assets; State finances; Public Legal Entities; Business Judgment Rule

Abstrak

Luasnya lingkup keuangan negara memberikan implikasi pada luasnya pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), ketentuan pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa kekayaan Negara menyatakan bahwa kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah; kemudian Pasal 6 ayat 1 dan Pasal 10 ayat 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Badan Pemeriksa Keuangan terdapat frasa "lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara." Frasa tersebut tidak memberikan kepastian hukum terhadap batasan kewenangan BPK dalam melakukan pemeriksaan. Sehingga Anak Perusahaan BUMN menjadi objek pemeriksaan oleh BPK yang sejatinya bukan merupakan kewenangannya. Metode penelitian pada artikel ini menggunakan metode normatif dengan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan adanya pelampauan wewenang yang dilakukan BPK dalam menjalankan kewenangannya, pemeriksaan terhadap Anak Perusahaan Negara yang bukan merupakan kewenangan BPK. Hal ini didasari karena adanya pemisahan kekayaan negara pada badan usaha dan didukung oleh teori badan hukum dan transformasi keuangan negara.

Kata Kunci: Pemisahan Kekayaan Negara; Keuangan Negara; Badan Hukum Publik; Business Judgment Rule

*Received: February 12, 2022, Revision: February 25, 2022, Published: August 13, 2022.

¹ Latipah Nasution merupakan Mahasiswa Magister Hukum Universitas Indonesia 2020. Email: latipah@ui.ac.id

A. PENDAHULUAN

Perluasan lingkup keuangan negara berimplikasi pada sektor pemeriksaan keuangan negara. Dalam hal ini terdapat inkonsistensi penerapan regulasi terhadap status hukum dari anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara (Anak Perusahaan BUMN), dimana terdapat perlakuan hukum yang menjadikan Anak Perusahaan BUMN sebagai bagian dari keuangan negara. Ketika Anak Perusahaan BUMN menjadi bagian dari keuangan negara tentu hal ini juga berimplikasi pada sektor pemeriksaan keuangan negara. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan satu satunya lembaga yang berwenang untuk menentukan ada atau tidaknya kerugian keuangan negara.

Kerugian negara difokuskan pada aspek keuangan negara yang menjadi dasar pembenar bagi Penuntut Umum dalam menentukan ada atau tidaknya perbuatan melawan hukum berupa “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.”

Pemeriksaan keuangan negara merupakan tugas BPK, sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945). Adapun tugas BPK meliputi (i) pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara, dan (ii) pemeriksaan atas tanggung jawab mengenai keuangan negara. Pemeriksaan tersebut mencakup seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU KN).

Luasnya kewenangan BPK dalam melakukan pemeriksaan, sejalan dengan diadopsinya pengertian keuangan negara dalam arti luas sebagaimana diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 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.

Pada Pasal 2 huruf g memuat kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara atau perusahaan daerah kedalam pengertian keuangan negara berimplikasi terhadap perluasan pengertian keuangan negara. Keuangan negara yang sudah dipisahkan dalam bentuk saham status hukumnya bukan lagi menjadi keuangan negara, dikarenakan telah bertransformasi dari keuangan publik menjadi keuangan privat. Definisi tersebut memberikan pemahaman bahwa BUMN/BUMD adalah kekayaan negara yang dipisahkan. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN) mengatur bahwa modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang kemudian pembinaan dan pengelolaannya tidak didasarkan pada sistem APBN melainkan didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Keberadaan BUMN merupakan manifestasi pelayanan, distribusi dan pengelolaan demi pemenuhan hajat hidup masyarakat banyak atas air, listrik, gas, minyak, tambang dan sebagainya, maka demikian BUMN memiliki dimensi sosial. Pada dimensi ekonomi BUMN dimaksudkan untuk mengelola sektor strategis sehingga biasa menjadi sumber pendapatan negara.

BUMN sebagai salah satu pilar ekonomi dalam menjalankan kegiatannya dapat membentuk sebuah 'anak perusahaan' atau '*subsidiary*'. Ketentuan Pasal 1 angka 2 Menteri BUMN Nomor 3 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Direksi dan anggota dewan komisaris anak perusahaan badan usaha milik negara ditegaskan bahwa: "anak perusahaan BUMN adalah perseroan terbatas yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh BUMN atau Perseroan Terbatas (PT) yang dikendalikan BUMN."

BUMN lazimnya membentuk anak perusahaan yang dimaksudkan membantu pengembangan diversifikasi usaha serta untuk tetap menjadikan usaha BUMN induk konsisten pada *core business* yang dibangunnya. Pendirian anak perusahaan dalam BUMN dilakukan berdasarkan akta pendirian yang dilakukan notaris sesuai dengan ketentuan hukum perdata. Implikasi hukum atas hadirnya anak perusahaan berkaitan dengan status dan kedudukan hukumnya, apakah masih sebagai bagian perusahaan BUMN atau bukan lagi perusahaan BUMN. Untuk mendapatkan manfaat prinsip *limited liability* atau pertanggungjawaban terbatas, suatu perusahaan dapat membentuk "persero anak" atau *subsidiary* yang tujuan melaksanakan bisnis "perseroan induk", maka dengan kaidah keterpisahan (*sparation*) dan perbedaan (*distinction*) yang dikenal sebagai *sparate entity*, maka asset perseroan induk dengan perseroan anak terisolasi terhadap kerugian yang mungkin akan terjadi.²

Permasalahan yang menyebabkan anak perusahaan BUMN tidak termasuk BUMN terletak pada definisi BUMN yang mensyaratkan adanya penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, dengan kata lain modal BUMN berasal dari penyertaan secara langsung dari kekayaan negara yang dipisahkan dalam APBN. Anak perusahaan modalnya berasal dari induknya yaitu BUMN bukan berasal dari penyertaan langsung dari kekayaan negara yang dipisahkan dalam APBN, sehingga anak perusahaan adalah bukan BUMN. Hal ini perlu dipertegas kembali agar

² M. Yahya Harahap, Hukum Perseroan Terbatas (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm. 49-50.

status anak perusahaan merupakan BUMN. Selain status anak perusahaan, pembentukan anak perusahaan yang tidak terkendali menyebabkan permasalahan dalam pengawasan dan berpotensi untuk membentuk anak perusahaan yang bergerak di luar kompetensi inti usaha BUMN.

Jika dilihat dari definisi BUMN tersebut maka ditegaskan bahwa BUMN memiliki kekayaan yang bersumber dari kekayaan Negara yang dipisahkan. Disini yang dimaksud kekayaan negara yang dipisahkan yaitu kekayaan negara yang bersumber dari APBN atau perolehan lainnya yang sah dan dimasukkan dalam bentuk penyertaan modal negara kepada BUMN yang dikelola dengan prinsip-prinsip perusahaan. Sedangkan jika didirikan perusahaan anak BUMN dan penyertaan modalnya berasal dari BUMN yang menjadi induk perusahaan, maka modal tersebut tidak bersumber dari negara, tetapi bersumber dari BUMN yang menjadi perusahaan induk selaku badan hukum yang memiliki kekayaan terpisah dari pemegang saham.

Konsepsi dari pengawasan dan pemeriksaan tidak lepas dari konsep negara hukum yang diterapkan di Indonesia. Sebagai suatu negara hukum, negara dianggap sebagai organisasi kekuasaan (*machtenorganisatie*), yang berfungsi sebagai penyelenggaraan pemerintahan negara. Tujuan dari hal tersebut adalah tercapainya kondisi masyarakat yang adil dan sejahtera. Maka dari itu, negara juga harus melakukan fungsi pengawasan dan pemeriksaan sebagai implikasi untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan negara dapat berjalan dengan baik untuk menjamin tercapainya tujuan tersebut.

Ketentuan dalam 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"

Pasal 10 Ayat (1): "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."

Bahwa frasa "lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara" dalam Pasal 6 ayat (1) juncto Frasa "Lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara" dalam Pasal 10 ayat (1), sepanjang tidak dimaknai dengan Adanya Penyertaan Modal secara Langsung dari pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Penugasan Pengelolaan Sumber Daya Alam atau Pemberian fasilitas untuk pelayanan kepentingan Umum tidak memberikan Kepastian Hukum.

Dalam praktik Anak Perusahaan BUMN diperlakukan layaknya BUMN yang dengan ini berkaitan dengan perluasan status hukum keuangan negara yang berimplikasi terhadap pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh BPK. Sebagai contoh kasus dalam hal ini BPK melakukan "pemeriksaan investigatif" terhadap Dana Pensiun (DP) Pertamina yang notabene adalah anak perusahaan dari Pertamina, khususnya terkit dengan pembelian saham PT Sugih Energy, Tbk di Brusa

Efek Indonesia (BEI).³ Pemeriksaan BPK dan tuduhan Korupsi keuangan negara di DP. Pertamina yang dialamatkan kepada Presiden Direktur bermula dari adanya audit BPK dan pemahaman bahwa kekayaan DP Pertamina adalah bagian dari kekayaan negara dan/atau keuangan negara padahal kekayaan DP Pertamina antara lain dihimpun dari “iuran pemberi kerja” PT Pertamina. Kekayaan DP Pertamina “terpisah” dari kekayaan pendirinya pemberi kerja (PT. Pertamina), pemeriksaan dan pengawasan teknis dilakukan oleh Otoritas Jasa keuangan (OJK). Sedangkan mengenai pemeriksaan keuangan internal dilakukan oleh Akuntan Publik bukan oleh BPK RI.

Frasa “lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara” dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan BPK selanjutnya disebut UU 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.

Kemudian dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU BPK mengatur mengenai wewenang BPK RI untuk 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;

Berdasarkan ketentuan sebagaimana tersebut di atas, secara normatif BPK RI hanya memiliki tugas dan kewenangan dalam memeriksa sampai dengan BUMN atau BUMN atau badan lain yang mengelola Keuangan Negara; tidak adanya tafsir yang jelas dan tegas mengenai ketentuan sebagaimana tersebut di atas, dalam prakteknya menimbulkan kesewenang wenangan hukum, yang mengakibatkan adanya perlakuan yang berbeda antara Anak perusahaan BUMN yang satu dengan Anak Perusahaan BUMN yang lain, bahkan terhadap perusahaan yang secara jelas dan tegas dalam Anggaran dasar bukan merupakan anak perusahaan BUMN dan bukan mengelola keuangan negara, melainkan mengelola dana pensiun suatu Badan Usaha Milik Negara yang berasal dari iuran Pegawai Badan Usaha Milik Negara justru dikategorikan sebagai keuangan negara, sehingga dalam hal terjadi penyimpangan, dianggap sebagai perbuatan tindak pidana korupsi meskipun bukan perbuatan tindak pidana korupsi yang dikehendaki oleh undang-undang.

B. METODE PENELITIAN

Artikel ini menggunakan metode yang penelitian normatif yang menjadikan undang-undang serta putusan peradilan sebagai bahan hukum primer dan kepustakaan dalam hukum keuangan negara sebagai bahan hukum sekunder. Lebih lanjut, pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan perundang-

³ Korupsi Rp 612 M, Eks Presdir Dana Pensiun Pertamina Dibui 8 Tahun "Korupsi Rp 612 M, Eks Presdir Dana Pensiun Pertamina Dibui 8 Tahun" <https://news.detik.com/berita/d-4468955/korupsi-rp-612-m-eks-presdir-dana-pensiun-pertamina-dibui-8-tahun>. Diakses pada 28 Juni 2022

undangan (*statue approach*) yakni pendekatan dengan menggunakan produk legislasi dan regulasi, serta pendekatan konsep (*conceptual approach*) yang merujuk pada doktrin-doktrin hukum yang ada. Berdasarkan isu hukum yang diangkat dalam artikel ini adalah mengenai staus kekayaan negara yang dipisahkan, maka metode penelitian normatif digunakan untuk melihat harmonisasi maupun disharmonisasi norma hukum dalam sektor anak perusahaan negara untuk selanjutnya dihubungkan dengan persoalan inkonsistensi penerapan business judgment rule terhadap anak perusahaan negara yang notabene merupakan badan hukum perdata.

C. HASIL TEMUAN DAN PEMBAHASAN

1. Pemisahan Kekayaan Badan Usaha Milik Negara dan Teori Transformasi Keuangan Negara

Badan Usaha Milik Negara merupakan penopang penting perekonomian nasional berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 yang menyatakan bahwa “cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara”. Badan Usaha Milik Negara merupakan perusahaan publik yang berbadan hukum, sehingga saat ini hampir seluruh BUMN sudah berbentuk perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah:⁴

- 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;

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, BUMN terdiri dari PERUM dan PERSERO, yang jika dianalisa berdasarkan komposisi kepemilikan saham, terdapat perbedaan yang signifikan antara PERUM dan PERSERO. Perum (Perusahaan Umum) adalah BUMN yang 100% milik Negara, berbeda dengan PERSERO yang merupakan BUMN dengan komposisi kepemilikan sahamnya, paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara. Begitu juga dipendiriannya, pendirian BUMN berbeda dengan perseroan terbatas dalam hal pada umumnya pendirian perseroan terbatas memerlukan akta pendirian yang terdaftar di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk mendapatkan status badan hukum. Namun, BUMN khususnya PERUM dipembentukannya menggunakan

⁴ Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Pasal 2 ayat (1).

Peraturan Pemerintah, sehingga statusnya badan hukum dan pembentukan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berlaku setelah dikeluarkannya peraturan pemerintah tersebut. Didalam rangka mengoptimalkan peran BUMN dan agar BUMN mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan yang semakin terbuka dan berdaya saing, BUMN sebagai salah satu pilar ekonomi dalam menjalankan kegiatannya dapat berupa anak perusahaan.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara memberikan kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara kepada Presiden Republik Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan Pasal 6 ayat (1) yang menyatakan bahwa: "Presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan." Kekuasaan tersebut meliputi kewenangan yang bersifat umum dan kewenangan yang bersifat khusus.⁵

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara juga mengatur hubungan keuangan antara pemerintah dengan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat. Hal tersebut diatur dalam Pasal 24, namun ketentuan mengenai hubungan pemerintah dengan perusahaan negara secara spesifik dapat dilihat dalam ayat (1), (2) dan (3). Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan keuangan negara diatur dalam Undang-undang Nomor 01 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 1 angka 1 menyatakan bahwa Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan negara yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Berdasarkan rumusan Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara tersebut, maka BUMN juga termasuk dalam lingkup perbendaharaan negara.

Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, BUMN yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan merupakan salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional di samping usaha swasta dan koperasi. Dalam menjalankan kegiatan usahanya, BUMN, swasta, dan koperasi melaksanakan peran saling mendukung berdasarkan demokrasi ekonomi. BUMN ikut berperan dalam menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Peran BUMN menjadi semakin penting sebagai pionir di bidang-bidang usaha yang belum diminati perusahaan swasta. Selain itu, BUMN juga berperan strategis dalam melaksanakan pelayanan publik, menyeimbangkan kekuatan sektor swasta

⁵ Pasal 4 ayat (1) UUD NRI memberikan pengertian bahwasanya Presiden merupakan pemegang kekuasaan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam hal ini dapat disimpulkan bahwasanya Presiden merupakan Penanggung Jawab Tunggal. Dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan negara, Pasal 6 ayat (1) UU Keuangan Negara memberikan pengertian bahwasanya Presiden memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara.

besar, dan membantu pengembangan usaha kecil/koperasi. BUMN juga merupakan sumber penting penerimaan negara berupa berbagai jenis pajak, deviden, dan hasil privatisasi. Pelaksanaan peran BUMN dalam kegiatan komersial diwujudkan hampir di semua sektor ekonomi, seperti pertanian, peternakan, pengolahan kehutanan, pertambangan, keuangan, pos, komunikasi, transportasi, listrik, industri, perdagangan dan konstruksi.

Pelayanan publik menurut Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang 'Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/ atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Selanjutnya menurut Pasal 1 angka 2, penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut sebagai penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara hanya diatur adanya 2 (dua) bentuk BUMN saja yaitu Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Perseroan (Persero). Sedangkan bentuk Perusahaan Jawatan (Perjan) tidak dikenal lagi karena Pasal 93 ayat (1) Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN menyatakan bahwa dalam waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak undang-undang ini berlaku semua BUMN yang berbentuk Perusahaan Jawatan (Perjan) harus telah diubah bentuknya menjadi Perusahaan Umum (Perum) ataupun Perusahaan Perseroan (Persero). Selanjutnya keberadaan Perusahaan Jawatan (Perjan) yang mempunyai tujuan untuk menyelenggarakan pelayanan umum tanpa bermaksud mencari keuntungan digantikan oleh Badan Layanan Umum (BLU), kalau dapat dikatakan demikian, perlu dicermati peran BUMN dalam sistem perekonomian nasional.

Peraturan perundangan terkait keuangan negara di Indonesia cenderung mengabaikan doktrin badan hukum, khususnya pada badan hukum perdata yang berorientasi bisnis, sehingga sukar dalam memajukan bisnis, demikian diakibatkan oleh konsep keuangan negara yang menjadi tidak rasional disebabkan oleh pengaturan dan kebijakan keuangan negara yang tidak sejalan dengan teori hukum. Bahkan peraturan perundangan dan kebijakan publik tidak mampu mendukung praktik badan hukum untuk menjalankan hak dan kewajibannya, khususnya praktik bisnis yang mengakar.⁶

Ketentuan pada Pasal 1 angka I Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN menyatakan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Selanjutnya menurut Pasal 1 angka 10, yang dimaksud dengan kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan

⁶ Arifin P. Soeria Atmaja, *Hukum Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik dan Kritik*. (Bandung: Mujahid Press, 2014), hlm. 31.

penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.

Ketentuan tersebut sejalan dengan rumusan Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang menyatakan 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 'berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.' Pasal 1 angka 1 tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 2, khususnya yang berkaitan dengan BUMN diatur dalam huruf g sebagai berikut:

“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;”

Ketika Negara sudah memasukan modal dan modalnya akan menjadi dalam bentuk saham, maka negara tidak dapat menganggap bahwa modal yang sudah dimasukan dalam sebuah kegiatan usaha tidak lagi menjadi keuangan negara. Demikian perseroan sebagai Badan Hukum. Salah satu karakteristik Badan Hukum adalah memiliki kekayaannya sendiri. Sehingga jelas ketika modal yang sudah dimasukan dalam perseroan akan secara utuh menjadi kekayaan atas perseroan itu sendiri. Penyertaan Modal BUMN tersebut harus dimaknai sebagai suatu keikutsertaan dalam suatu badan hukum PT. Hal ini menimbulkan suatu konsekuensi yuridis bahwa segala permodalan dalam suatu PT yang termanifestasi dalam wujud saham merupakan milik dari badan hukum PT itu sendiri.

Pada Pasal 4 ayat (3) UU BUMN, negara pada saat memisahkan kekayaannya dalam rangka pendirian BUMN/Persero yang dananya berasal dari APBN wajib dilakukan dengan Peraturan Pemerintah dan ini masih bertindak dalam ranah lingkungan kuasa hukum publik/keuangan negara (*publiekrechtelijke rechtgebeid*). Namun, Ketika negara menyampaikan kehendaknya (*wilsvorming*) mendirikan BUMN/persero di hadapan notaris maka seketika itu pula negara menundukkan dirinya secara sukarela dan diam-diam pada hukum perdata, dan kedudukan yuridis negara adalah sebagai subjek hukum perdata biasa dan kehilangan imunitas publiknya. Negara sebagai pemegang saham sama kedudukan hukumnya dengan anggota masyarakat biasa pemegang saham lainnya (hubungan horizontal).

Prinsip pada istilah *good corporate governance* mengacu pada bagaimana manajemen perusahaan mengelola perusahaan tersebut secara baik, benar, dan penuh integritas Karena itu prinsip *good corporate governance* melingkupi seluruh aspek dari organisasi, bisnis, dan budaya perusahaan.⁷ Untuk dapat mengoptimalkan perannya sebagai agen pembangunan, maka BUMN harus dikelola berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) secara

⁷ Henny Juliany, “Kedudukan Kekayaan Negara yang Dipisahkan Pada Badan Usaha Milik Negara”, *Jurnal Masalah Hukum*, Jilid 44, No. 3 (Juli 2015), hlm. 293.

konsisten Penerapan prinsip prinsip tersebut sangat penting dalam melakukan pengelolaan dan pengawasan BUMN.

Pada saat kekayaan Negara telah dipisahkan, maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk diranah hukum publik tetapi masuk di ranah hukum privat sehingga kekayaan tersebut bukan lagi menjadi kekayaan Negara melainkan kekayaan perseroan. Namun faktanya dari pihak Kejaksaan, justru berpendapat bahwa kekayaan Negara yang dipisahkan kedalam suatu perseroan tetap merupakan kekayaan Negara, hal ini mendasarkan pada Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan bahwa keuangan Negara termasuk juga uang yang dipisahkan di BUMN.⁸

Bangunan Struktur Fiskal terutama menunjukkan pola keuangan yang berjenjang dan membentuk jaringan pengelolaan dan pengawasan yang jelas dan tegas yang juga membedakan antara kaidah pengelolaan dan pertanggungjawaban. Tata kelola dan tanggung jawab BUMN memiliki kapasitas hukum perdata dimana ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan bersifat perdata. Negara dalam kedudukannya dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan subjek hukum perdata yang perbuatan hukumnya semula berupa tugas dan wewenang, berubah menjadi hak dan kewajiban. Sebagai akibat dari transaksi horizontal yang sepenuhnya tunduk pada sistem hukum perdata.⁹

Negara dan/atau lembaga negara sebagai subyek hukum publik tidak memiliki kewenangan apapun dalam lapangan hukum perdata yang menyebabkan intervensi oleh penguasa terhadap BUMN, dan menjadikan BUMN tidak mampu menjalankan kemandiriannya maupun dalam bersaing sesama badan usaha sebagaimana layaknya perusahaan BUMN menurut konsep hukum keuangan publik, dikreasikan sebagai serangkaian struktur (*a set of structural*) entitas bisnis yang praktiknya mengakar (*deep rooted business practices*) sebagai kekuatan ekonomi suatu bangsa. Dalam konsep bisnis tersebut sulit dilakukan jika regulasi terhadap BUMN memiliki pola pikir serba-negara, yang justru secara nyata akan menciptakan perasaan kurang nyaman (*insecure feeling*) dari pengelola BUMN,¹⁰ sehingga praktik bisnis yang dijalankan tidak mampu berkompetisi dan tidak dapat menghasilkan fortfolio bisnis yang menjadi mesin pertumbuhan (*engines of growth*) ekonomi negara.

Dengan pemikiran tersebut, secara teori hukum, negara atau lembaga negara tidak memiliki kewenangan publik dalam BUMN disebabkan telah terjadi perubahan fungsi dan transformasi status hukum kekayaan/keuangan dalam BUMN, dari tugas

⁸ Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi yang menegaskan dalam penjelasannya bahwa keuangan negara yaitu seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajibannya yang timbul karena berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah berada dalam penguasaan dan pengurusan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

⁹ Arifin P. Soeria Atmadja, *Aktualisasi Hukum Keuangan Publik*, editor: Yuli Indrawati, (Bandung Mujahid Press, 2014), hlm. 33

¹⁰ Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/V/VIII/2006 tanggal 16 Agustus 2006.

dan kewenangan (*taak en bevoegdheid*) sebagai badan hukum publik, menjadi hak dan kewajiban sebagai akibat transaksi horisontal dan transformasi status hukum uang negara menjadi uang perdata, yang hakikatnya kemudian menjadi dasar yang kuat untuk menguatkan hak dan kewajiban BUMN sebagai badan hukum.¹¹

Negara dalam kedudukannya sebagai badan hukum publik mempunyai kewenangan (*bevoegdheid*) menetapkan keputusan memisahkan keuangan negaranya untuk menjadi modal pendirian badan usaha milik negara. Ketika uang tersebut masuk ke dalam badan usaha milik negara dalam bentuk saham, dan setelah Persero disahkan sebagai badan hukum demikian pula kedudukan hukum negara tidak dapat lagi diposisikan mewakili negara sebagai badan hukum publik. Hal demikian harus dipahami dengan cara menegaskan secara "affirmatif pemakaian hukum privat dalam perseroan terbatas yang sahamnya antara lain dimiliki oleh negara (pemerintah)"¹²

Dengan demikian, terputus beban dan tanggung jawab negara maupun risiko sebagai badan hukum publik di dalam badan usaha milik negara. Kedudukan hukum negara sebagai pemegang saham adalah sederajat dengan pemegang saham swasta lainnya. Dalam keadaan ini negara tunduk sepenuhnya pada sistem yang berlaku dalam lapangan hukum perdata, sehingga kehilangan imunitas publiknya. Negara sebagai pemegang saham dapat digugat dan menggugat di hadapan Pengadilan Negeri bukan di hadapan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Teori tentang transformasi fungsi dan status hukum using ini didukung oleh hukum positif yang dimuat dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara yang dalam Penjelasan menyatakan: Yang dimaksudkan dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan 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.

Berdasarkan ketentuan Pasal tersebut, jelas terlihat adanya perubahan status kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN, tidak lagi tunduk pada ketentuan APBN dan terhadapnya berlaku sepenuhnya hukum privat yang berlaku dalam perusahaan swasta biasa." Mahkamah Agung melalui Surat Nomor WKMA/Yud/VIII/2006 yang secara tegas memperkuat teori transformasi fungsi dan

¹¹ Teori transformasi status hukum uang publik menjadi uang privat/perdata pada dasarnya telah lama diakui, diferensiasi kekayaan publik dan kekayaan privat sebagai bentuk batas-batas tanggungjawab negara dalam lapangan kekayaan negara. Adapun istilah transformasi digunakan oleh Henk Simons dengan istilah *Meta recht* dalam disertasinya dengan judul "*Publiekrecht of Privatrecht*" Arifin P. Soeria Atmadja, Aktualisasi Hukum Keuangan Publik, editor: Yuli Indrawati, (Bandung Mujahid Press, 2014), hlm. 34

¹² "apabila lembaga negara-badan hukum negara mengambil bagian hukum perdata, ia bertindak sebagai penguasa sebagai organisasi kekuasaan, akan tetapi berkedudukan hukum yang sama dengan anggota masyarakat biasa. Kekuasaan badan umum-badan hukum merupakan bagian dari hubungan hukum perdata dan pada prinsipnya tunduk pada pengadilan yang sama dengan anggota masyarakat sipil. dalam Arifin P. Soeria Atmadja, Aktualisasi Hukum Keuangan Publik, editor: Yuli Indrawati, (Bandung Mujahid Press, 2014), hlm. 36

status hukum dengan menyatakan, "bahwa Pasal 2 huruf g Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 yang mengatakan kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah juga tidak mempunyai kekuatan yang mengikat secara hukum."

Klausula tersebut memperjelas status hukum dan kepemilikan kekayaan negara yang terpisah, baik berupa utang maupun piutang kepada BUMN, yang bukan lagi merupakan utang atau piutang negara. Disadari bahwa terdapat ketidaksesuaian antara Pasal 2 huruf g Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003. tetapi dilihat dari adagium atau sudut prinsip hukum yang mengatakan "*lex posteriori derogat legi priori*" dan *prinsip "lex specialis derogat legi generali"* dengan jelas menyatakan bahwa yang berlaku untuk pembiayaan BUMN adalah Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, bukan Pasal 2 g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Tentang Keuangan Negara.

2. Inkonsistensi Penerapan Business Judgment Rule Pada Anak Perusahaan Negara

Setiap BUMN berbentuk Perseroan Terbatas yang menderita kerugian, maka organ perusahaan terutama direksi akan dianggap telah memenuhi Pasal 2 ayat (1) UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Tindak Pidana Korupsi. Padahal kerugian pada anak perusahaan BUMN merupakan kerugian AP itu sendiri atau lebihlazim disebut dengan resiko bisnis. Dalam hukum, perusahaan dikenal suatu konsep, yaitu konsep Business Judgment Rule yang merupakan bentuk perlindungan kewajiban keputusan direksi jika pada akhirnya keputusan tersebut berdampak pada kerugian perusahaan. *Business Judgment Rule* adalah aturan yang memberikan kekebalan atau perlindungan bagi manajemen perusahaan dari segala tanggung jawab yang timbul sebagai akibat dari pengambilan keputusan dengan mempertimbangkan sesuai aspek tanggungjawab dan itikad baik.¹³

Adapun *Business Judgment Rule* dimaksudkan untuk memberikan dorongan kepada direksi agar dalam menjalankan tugasnya tidak perlu takut akan ancaman tanggung jawab pribadi. Perlindungan *Business Judgment Rule* tidak berlaku apabila anggota direksi mempercayai sepenuhnya pendapat ahli yang diminta tanpa memperhatikan alasan yang jelas, atau dalam pengambilan keputusan terdapat kepentingan pribadi di dalamnya dan mengutamakan kepentingan pribadinya. kesalahan Direksi. *Business Judgment Rule* sendiri telah dianut dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, meskipun tidak disebutkan secara eksplisit tetapi esensinya dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT). Fungsi penerapan prinsip *business judgement rule* dalam UUPT adalah untuk melindungi direksi dari tanggung jawab pribadi¹⁴ atas kerugian akibat keputusan bisnis yang diambil direksi, mengingat Pasal 97 ayat (3) UUPT

¹³ Meliala Jorenta Sembiring, "Perlindungan Direksi Berdasarkan Business Judgment Rule, Terhadap Perseroan Terbatas yang Dinyatakan Pailit", Tesis Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara 2019.

menyatakan bahwa kerugian yang diderita perusahaan merupakan tanggung jawab pribadi apabila dilakukan tanpa itikad baik dan tanggung jawab. Penerapan prinsip business judgement rule tertuang dalam Pasal 97 ayat (5) UUPA, yaitu:

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.

Untuk berlakunya asas business judgement rule sebagai pembelaan direksi, Erman Rajagukguk menyebutkan beberapa prakondisi yang wajib ada, yakni:¹⁵ 1). Keputusan Bisnis; 2). Tidak berkepentingan dan mandiri (independent); 3). Due Care (sikap berhati-hati); 4). Good Faith (itikad baik); 5). *No abuse of direction* (tidak melanggar kebijaksanaan)

Inkonsisten terhadap penerapan *business judgement rule* disebabkan belum seragamnya pemaknaan terhadap kekayaan negara yang dipisahkan hal demikian tercermin pada kasus sebagai berikut:

1. Perkara terhadap Direktur Utama (Dirut) PT Pertamina, Karen Agustiawan,¹⁶ didakwa Jaksa melakukan tindak pidana korupsi proses investasi di Basker Manta Gummy (BMG) pada tahun 2009. Pada tingkat pertama, dalam Putusan Nomor 15/Pid.Sus-TPK/2019/PN Jkt.Pst, Karen Agustiawan divonis bersalah dan dihukum 8 tahun penjara beserta denda senilai Rp 1 Miliar rupiah. Pada tingkat banding pada Putusan Nomor 34/PID.TPK/2019/PT DKI, hakim majelis banding memperkuat putusan pengadilan tingkat pertama. Sedangkan di tingkat kasasi, Mahkamah Agung memutus lepas (*ontslag van alle rechtsvervolging*) terdakwa Karen Agustiawan dengan mempertimbangkan adanya *Business Judgment Rule* pada Putusan Nomor 121 K/Pid.Sus/2020.
2. Putusan Nomor 15/Pid.Sus-TPK/2019/PN Jkt.Pst¹⁷ dan Putusan *judex juris* (Putusan Nomor 121 K/Pid.Sus/2020 menghasilkan putusan yang bertolak belakang di mana antara putusan tingkat pertama dan tingkat banding yang menyatakan terdakwa Karen Agustiawan bersalah sedangkan pada putusan tingkat kasasi terdakwa Karen Agustiawan diputus lepas karena adanya alasan

¹⁴ Erman Rajagukguk, *Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Dalam Bentuk Perusahaan Terbatas*, (Jakarta: Penerbit FHUI, 2016), hlm. 147

¹⁵ PH Purwantari dan Made Maharthyasa, Tanggung Jawab Direksi Berdasarkan Prinsip Fiduciary Duties Dalam Perseroan Terbatas, *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum*, (Vol. 02, No. 04, 2014)

¹⁶ Dian Fath Risalah, "MA Vonis Lepas Eks Dirut Pertamina Karen Agustiawan", <https://republika.co.id/berita/q6xghk377/ma-vonis-lepas-eks-dirut-pertamina-karen-agustiawan>, 2020, diakses pada tanggal 24 Mei 2022.

¹⁷ Dian Fath Risalah, "MA Vonis Lepas Eks Dirut Pertamina Karen Agustiawan", <https://republika.co.id/berita/q6xghk377/ma-vonis-lepas-eks-dirut-pertamina-karen-agustiawan>, 2020, diakses pada tanggal 24 Mei 2022.

Business Judgement Rule. Dalam konteks penerapan asas *Business Judgement Rule* menilai direksi perusahaan tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atas kerugian yang timbul akibat keputusan bisnis.

3. Putusan Pengadilan TIPIKOR pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 107/PID.SUS/TPK/ *juncto* Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 7/Pid.TPK/2018/PT DKI *juncto* Putusan Mahkamah Agung Nomor 2088 K/PID.SUS/2018. Presiden Direktur Dana Pensiun Pertamina. Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disebut BPK) melakukan “pemeriksaan investigatif” terhadap DP Pertamina, khususnya terkait dengan pembelian saham PT Sugih Energy, Tbk di BEI, dalam hal ini sejatinya yang terjadi merupakan kerugian bisnis bukan kerugian keuangan negara. demikian penyelesaiannya memerlukan penerapan *business judgment rule*.
4. Kemudian pada Putusan 31/PID.SUS-TPK/2020/PT.DKI, PT Infomedia Nusantara yang notabene merupakan anak perusahaan PT Telekomunikasi Indonesia (Telkom). Dalam putusannya, majelis hakim banding berpendapat sama dengan Pengadilan Tipikor pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Bona dalam kapasitasnya selaku Direktur Utama PT Infomedia Nusantara dinyatakan telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah menurut hukum melakukan korupsi secara bersama-sama dengan 13 orang lainnya, sebagaimana dalam dakwaan subsidair Jaksa Penuntut Umum (JPU). Tindak pidana korupsi yang melibatkan Bona terjadi pada pengadaan penyediaan layanan automation generator system (genset) untuk PT Dan Pratama Indonesia (DPI) Tahun Anggaran 2018. Akibatnya, negara cq PT Infomedia Nusantara cq PT Telekomunikasi Indonesia Tbk (Telkom) merugi Rp32,34 miliar.

Demikian terdapat disparitas, disharmonisasi, dan inkonsistensi status Anak Perusahaan BUMN dan kewenangan BPK dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berdasarkan Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 dengan UU BPK yang menjangkau BUMN sebagai objek pemeriksaan, dapat mengakibatkan setiap kerugian bisnis yang timbul (*business loss*) pada BUMN diklasifikasikan sebagai kerugian negara (*state loss*). Padahal, risiko kerugian bisnis akan selalu melekat dalam setiap kegiatan bisnis BUMN. Aturan demikian, telah menciptakan ketidakpastian hukum dan menghilangkan jaminan hukum bagi BUMN dalam mengelola dan mengurus BUMN guna mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam mencapai tujuan bernegara¹⁸

Tidak adanya tafsir yang tegas dari tugas dan kewenangan BPK RI dalam melakukan pemeriksaan sebagaimana tersebut di atas telah menyebabkan tindakan sewenang-wenang, karena secara nyata dan pasti tidak ada batasan terhadap pengelolaan keuangan negara yang seharusnya dimaknai sebagai adanya penyertaan modal Pemerintah Pusat/Daerah secara langsung terhadap BUMN/BUMD atau Lembaga lain yang mendapatkan penugasan untuk mengelola sumber daya alam dan

¹⁸ Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 28.

atau mendapatkan fasilitas untuk melaksanakan pelayanan umum terhadap masyarakat¹⁹, dengan kaburnya pemaknaan “lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara terdapat beberapa kasus kerugian bisnis yang dianggap menjadi kerugian keuangan negara atau Korupsi.

Dian Puji Simatupang dalam diskusi Publik menyatakan konsep Pemikiran yang berkarakter non-causa pro-causa sangat jelas terlihat pada frasa dilekatkannya makna “pemerintah” dan “negara” dalam setiap keuangan tersebut, sehingga seakan-akan negara sebagai sumbernya tersebut tidak dapat dilepaskan dari konsep hukum keuangan turunannya. Dengan demikian, karena negara adalah sebab melahirkan BUMN, maka BUMN merupakan keuangan negara, dan karena AP BUMN lahir karena BUMN, maka AP BUMN juga “mengalir darah” yang merupakan keuangan negara. Konsep *non-causa pro-causa* yang demikian hanya memastikan setiap keuangan yang bersumber dari hulu ke hilir, mengalir sampai jauh merupakan keuangan negara. Konsep ini, sebagaimana dikemukakan di atas, menjadi tepat dan ilmiah apabila pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan dari hulu ke hilir serta alirannya tersebut adalah sama pengelolannya, sehingga dapat dikatakan semua keuangan merupakan keuangan negara.²⁰ Adanya anggapan AP BUMN merupakan keuangan negara karena ada penyertaan modal dari BUMN dan/atau keuangan negara tentu merupakan pemikiran jelas false causa atau non causa pro causa. Hanya bersandar pada sebab akibat, tetapi sayangnya tidak menyadari maksud hukum “penyertaan modal negara” atau “inbreng” tersebut sebagai tindakan hukum pengalihan kepemilikan. Jika pemikiran yang bersifat *non causa pro causa* dipertahankan bagi status hukum keuangan negara.

Adanya beberapa kasus pemidanaan dalam hal ini tindak pidana korupsi disebabkan norma hukum Pasal 6 dan 10 UU BPK belum jelas dan tidak tegas sehingga dapat ditafsirkan secara berbeda oleh badan negara, dalam hal ini BPK. Sehingga sudah seharusnya BPK taat terhadap norma-norma hukum yang berlaku agar tidak melampaui kewenangannya melakukan pemeriksaan audit investigative. Akibat adanya multi tafsir pada pasal yang dijalankan BPK demikian telah melebihi kewenangannya untuk melakukan pemeriksaan audit investigative terhadap AP BUMN berakibat proses hukum pidana, padahal BUMN/AP BUMN pada hakikatnya telah dipisahkan dari kekayaan negara dan patut menjalankan bisnis sebagaimana persero pada umumnya yang tunduk pada UU PT, adapun terkait kerugian negara yang dimaksud sejatinya merupakan kerugian bisnis.

Berdasarkan norma-norma yang ada, sudah jelas bahwa anak perusahaan BUMN bukanlah BUMN, maka segala konsekuensi hukum terhadap anak perusahaan BUMN tidak sama dengan BUMN, termasuk bahwa BPK tidak berwenang untuk

¹⁹ 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.

²⁰ Dian Puji Nugraha Simatupang “Non-Causa Pro-Causa Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara Sebagai Keuangan Negara” makalah disampaikan pada Diskusi Pemikiran Profesor Arifin P. Soeria Atmaja pada 20 Februari 2021

melakukan pemeriksaan audit investigative terhadap anak perusahaan sepanjang tidak dimaknai sebagai adanya penyertaan modal Pemerintah Pusat/Daerah secara langsung terhadap BUMN/BUMD dan mendapatkan penugasan Pemerintah atau melaksanakan pelayanan umum terhadap lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara, jikapun terjadi suatu hal di dalamnya seperti penyelewengan, penggelapan dan lain-lain, maka tidak tergolong sebagai Tindak Pidana Korupsi (TIPIKOR) melainkan disebut sebagai resiko bisnis yang nantinya akan ditelaah ulang dengan kosep *Business Judgment Rule*, kekayaan BUMN terpisah dari kekayaan Negara karena kekayaan Negara di dalam BUMN hanya sebatas saham, sehingga jika pada suatu saat BUMN mengalami kerugian, maka bukan merupakan kerugian Negara.

Dengan mendasarkan pada teori dan doktrin hukum perseroan maka jelas bahwa BUMN Persero merupakan suatu badan hukum mandiri yang dibekali dengan hak dan kewajiban (*persona standi in judicio*).²¹ Berdasarkan kedudukannya sebagai badan hukum mandiri maka modal BUMN yang bersumber dari kekayaan negara semestinya ditafsirkan sebagai kekayaan BUMN, terpisah dari rezim kekayaan negara. Berdasarkan pengertian anak perusahaan BUMN tersebut dapat diartikan bahwa BUMN berbentuk Perseroan Terbatas dan dikendalikan oleh BUMN. Mengenai tanggung jawab BUMN sebagai Perusahaan yang mengendalikan anak perusahaan, sehingga BUMN berperan aktif terhadap perusahaan, bukan hanya sebagai pemegang saham yang pasif, sehingga dengan adanya pengendalian BUMN tersebut dapat dibuktikan tanggung jawab status kepemilikan anak perusahaan BUMN terhadap anak Perusahaan BUMN tidak terbatas, karenanya dapat dikatakan bahwa anak perusahaan BUMN bukanlah milik negara.

D. KESIMPULAN

Status kekayaan negara yang dipisahkan sebagaimana termuat dalam huruf g Pasal 1 butir 1 UU Keuangan Negara dan pasal 4 UU BUMN menyatakan kekayaan negara yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN merupakan kekayaan negara yang dipisahkan, sehingga lebih lanjut Anak Perusahaan BUMN merupakan Perusahaan Persero yang tunduk pada UU Perseroan Terbatas, maka UU tindak pidana korupsi sejatinya tidak dapat dijadikan dalil dalam perkara kerugian bisnis pada anak perusahaan BUMN. Badan Pemeriksa Keuangan tidak memiliki kewenangan dalam melakukan audit investigative terhadap anak perusahaan negara. demikian hal ini didasarkan pada teori badan hukum dan teori transformasi keuangan.

Inkonsistensi penerapan Business Judgment Rule disebabkan masih samarnya status kekayaan negara yang dipisahkan, dan anggapan terhadap Anak Perusahaan BUMN merupakan BUMN, sehingga belum adanya kesepahaman antar penegak hukum, dan banyaknya konflik regulasi terkait status kekayaan negara yang dipisahkan.

²¹ Nike K. Rumokoy, "Pertanggungjawaban Perseroan Selaku Badan Hukum Dalam Kaitannya Dengan Gugatan Atas Perseroan (Dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas Sebagai Acuan Pembahasan)" *Jurnal Universitas Samratulangi* Vol.XIX/No.2/Januari-Maret/2011, <http://repo.unsrat.ac.id/48/1/2. Nike.pdf> hal. 15

SARAN

Perlu adanya harmonisasi terkait status kekayaan negara yang dipisahkan. Dan pembatasan kewenangan terhadap BPK dalam melakukan audit investigatif. Para hakim perlu didorong keberaniannya untuk memulai secara profesional, untuk memberi putusan-putusan yang mendukung pemahaman atas makna uang negara/kerugian negara secara benar. Bahwasanya kekayaan negara/uang negara yang dipisahkan adalah bukan uang negara, dengan akibat hukum harus membebaskan seseorang sekalipun, bila nyata-nyata klaim pemidanaan tersebut atas kekayaan negara yang telah dipisahkan, atau dalam sebuah BUMN.

REFERENSI:

- Harahap, M. Yahya, (2016). *Hukum Perseroan Terbatas*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Rajagukguk, Erman, (2016). *Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Dalam Bentuk Perusahaan Terbatas*. Jakarta: Penerbit FHUI.
- Simatupang, Dian Puji N, (2011). *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*. Jakarta: Penerbit FH UI Salemba.
- Juliany, Henny, (2015). "Kedudukan Kekayaan Negara yang Dipisahkan Pada Badan Usaha Milik Negara" *Jurnal Masalah Hukum* Jilid 44 No.3 Juli 2015. Hlm 284-295
- Lee, K. (2004). Reading and learning strategies: recommendations for the 21st century. *Journal of Developmental Education*, 28(2), 2-15.
- Natun, Julio Thimotius Kapitan Smaud, (2019), 'Status Kepemilikan Anak Perusahaan BUMN'. *Mimbar Keadilan*. Volume 12 Nomor 1. Hlm. 1-12
- PH Purwantari dan Made Maharthayasa, (2014). "Tanggung Jawab Direksi Berdasarkan Prinsip Fiduciary Duties Dalam Perseroan Terbatas", Kertha Semaya: *Journal Ilmu Hukum*, Vol. 02, No. 04. Jlm 1-6
- Rumokoy, Nike K., (2011). "Pertanggungjawaban Perseroan Selaku Badan Hukum Dalam Kaitannya Dengan Gugatan Atas Perseroan (Dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas Sebagai Acuan Pembahasan)" *Jurnal Universitas Samratulangi* Vol.XIX/No.2/Januari-Maret.
- Sembiring Meliala Jorenta, (2019). "Perlindungan Direksi Berdasarkan Business Judgment Rule, Terhadap Perseroan Terbatas yang Dinyatakan Pailit", Tesis Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara 2019.
- Simatupang, Dian Puji Nugraha, (2021). "Non-Causa Pro-Causa Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara Sebagai Keuangan Negara" makalah disampaikan pada Diskusi Pemikiran Profesor Arifin P. Soeria Atmaja pada 20 Februari 2021
- Utsman (2015). "Negara dan Fungsinya (Telaah atas Pemikiran Politik)" *Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan*, Vol.4/No.1/Juni 2015. Hlm. 130-139

Peraturan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Keuangan Negara. UU No. 17 Tahun 2003. LN No. 47 Tahun 2003. TLN No. 4285.

Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara. UU No. 19 Tahun 2003. LN No. 70 Tahun 2003. TLN No. 4297.

Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, UU No. 15 Tahun 2004. LN No. 66 Tahun 2004, TLN No. 4400.

Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan, UU No. 15 Tahun 2006. LN No. 85 Tahun 2006, TLN No. 4654.

Undang-Undang Perseroan Terbatas, UU No. 40 Tahun 2007, LN No. 106 Tahun 2007, TLN No. 4756.

Menteri Nagera Badan Usaha Milik Negara. *Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara*. PER-04/MBU/06/2020.

Mahkamah Agung. *Fatwa Mahkamah Agung tentang Piutang BUMN*. Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 tanggal 16 Agustus 2006

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013

Website

Dian Fath Risalah, "MA Vonis Lepas Eks Dirut Pertamina Karen Agustiawan", <https://republika.co.id/berita/q6xghk377/ma-vonis-lepas-eks-dirut-pertamina-karen-agustiawan>, 2020, diakses pada tanggal 24 Mei 2022.

Pertamina Persero dibentuk Melalui Peraturan Pemerintah PP Nomor 31 Tahun 2003 Tanggal 18 Juni 2003, demikian memiliki 22 Anak Perusahaan <https://pertamina.com/id/anak-perusahaan> diakses pada 24 Mei 2022

Korupsi Rp 612 M, Eks Presdir Dana Pensiun Pertamina Dibui 8 Tahun "Korupsi Rp 612 M, Eks Presdir Dana Pensiun Pertamina Dibui 8 Tahun" <https://news.detik.com/berita/d-4468955/korupsi-rp-612-m-eks-presdir-dana-pensiun-pertamina-dibui-8-tahun>. Diakses pada 28 Juni 2022