



## **PENGATURAN KEKAYAAN NEGARA DALAM BADAN USAHA MILIK NEGARA**

**Muhammad Teguh Pangestu, Aminuddin Ilmar, Winner Sitorus**  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

### **ABSTRAK**

Penelitian ini mengkaji tentang apakah pengaturan kekayaan negara dalam badan usaha milik negara telah memberikan kepastian hukum. Tipe Penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah penelitian hukum normatif (normative legal research) penelitian untuk menguji suatu norma atau ketentuan yang berlaku. Juga dapat dikatakan sebagai penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Penelitian hukum doktrinal. Metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan konseptual. Berdasarkan apa yang telah dijabarkan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat di tarik kesimpulan sebagai berikut Sehubungan UU Keuangan Negara, UU Tipikor, Putusan MK RI Nomor 103/PUU-X/2012, Putusan MK RI Nomor 48/PUU-XI/2013, dan Putusan MK RI Nomor 62/PUU-XI/2013 memosisikan kekayaan negara yang disetor ke kas BUMN tetap sebagai kekayaan negara bertumpang tindih dengan UU BUMN, Putusan MK RI Nomor 77/PUU-IX/2011, Fatwa MA RI Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006, Fatwa MA RI Nomor 038/KMA/2009, dan Surat Edaran Ketua MA RI Nomor 07 Tahun 2012 tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar MA RI Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, maka pengaturan kekayaan negara dalam BUMN tidak memberikan kepastian hukum.

**Kata Kunci : Pengaturan, Kekayaan Negara, Badan Usaha Milik Negara.**

### **PENDAHULUAN**

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi. Sebagai salah satu pelaku kegiatan ekonomi, BUMN memiliki peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Kehadiran BUMN merupakan bukti nyata pemerintah mewujudkan cita-cita bangsa yang tercantum dalam alinea ke 4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), yaitu memajukan kesejahteraan umum.

Kehadiran BUMN memiliki peran yang vital karena sebagai pelopor dan/atau perintis dalam sektor-sektor usaha yang belum diminati usaha swasta. Badan Usaha Milik Negara menjadi instrumen pemerintah dalam membuka sektor-sektor yang dinilai penting

dan relevan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di satu sisi, namun memerlukan sumber daya yang mungkin tidak dapat disediakan swasta.

Di samping itu, BUMN juga merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, dividen, dan hasil privatisasi.<sup>2</sup> Oleh sebab itu komisaris BUMN juga kiranya perlu memastikan bahwa eksternal auditor, internal auditor dan komite audit mempunyai akses terhadap informasi yang dimiliki perusahaan, dengan syarat kerahasiaan informasi perusahaan tetap terjaga. BUMN juga perlu menyampaikan kepada publik sejauh mana tingkat kepatuhan yang telah mereka jalankan terhadap ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Pemerintah Republik Indonesia mendirikan BUMN berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat UUD NRI 1945. Pasal 33 ayat (2) UUD NRI 1945 mengatur bahwa “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”. Pada umumnya BUMN didirikan diatur secara tersendiri, seperti bank-bank (BNI, BRI, BTN, dan Bank Mandiri), usaha jasa penerbangan Garuda, Pelayaran Nasional Indonesia (Pelni), pabrik semen seperti, Semen Gresik, Semen Padang, Kujang, Cibinong, dan Semen Tonasa, serta pabrik pupuk, dan sebagainya.

Sebagai pelaku bisnis, baik Perusahaan Perseroan (Persero) maupun Perusahaan Umum (Perum)<sup>5</sup> tujuan pendiriannya mengejar keuntungan. Dalam mengejar keuntungan tersebut, berpotensi mengalami kerugian. Kerugian ini acap kali dinilai sebagai kerugian keuangan negara, sehingga dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi. Hal ini terjadi karena adanya tumpang tindih pengaturan tentang keuangan negara dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Tumpang tindih pengaturan tentang keuangan sebagaimana dimaksud di atas, dapat diketahui dalam Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU Keuangan Negara), Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, dan Pasal 10 ayat (1), serta Pasal 10 ayat (3) huruf b, Pasal 11 huruf a Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disebut UU BPK), dan Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU Tipikor) bertumpang tindih dengan Pasal 1 angka 1 UU BUMN dan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN.

Selain di atas, tumpang tindih terjadi juga pada Pasal 196 dan Pasal 207 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah (selanjutnya disebut PP Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah).

Tampaknya pemerintah menyadari Pasal 19 dan 20 PP Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah di atas tersebut keliru ketika menghadapi kredit bermasalah (non-performing loan/NPL) P.T. Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk, P.T. Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk, dan P.T. Bank Mandiri (Persero) Tbk.

Pemerintah merencanakan penghapusan Pasal 19 dan 20 PP Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah di atas. Pada waktu itu, Menteri Keuangan Republik Indonesia, Sri Mulyani menyatakan bahwa “Selanjutnya, pengurusan piutang Perusahaan Negara/Daerah dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan UU BUMN”.

Tumpang tindih juga terjadi pada lembaga peradilan, yaitu putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK RI) dan Mahkamah Agung Republik Indonesia (MA RI) seperti Putusan MK RI Nomor 77/PUU-IX/2011, Putusan MK RI Nomor 103/PUU- X/2012,

Putusan MK RI 48/PUU-XI/2013, Putusan MK RI Nomor 62/PUU-XI/2013, dan Fatwa MA RI Nomor WKMA /Yud/20/VIII/2006, Fatwa MA RI Nomor 038/KMA/2009, dan Surat Edaran Ketua MA RI Nomor 07 Tahun 2012 tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.

Sehubungan dengan adanya tumpang tindih beberapa peraturan perundang-undangan di atas, para pengurus BUMN, terutama direksi BUMN mengalami dilematis pada saat mengambil keputusan, khususnya keputusan bisnis. Sebab jika BUMN menderita kerugian Rp. 1 saja, maka direksi BUMN didakwa dengan Pasal 2 ayat (1) dan/atau 3 UU Tipikor, sehingga direksi BUMN dituduh merugikan negara.

Selain itu, hal di atas menimbulkan ketidakpastian hukum bagi direksi BUMN untuk mengambil keputusan bisnis. Hal ini mengakibatkan direksi “dihantui” rasa takut yang “berlebihan” ketika hendak mengambil keputusan bisnis. Sebab direksi akan dituntut secara pribadi apabila BUMN menderita kerugian akibat keputusan bisnisnya ternyata keliru atau salah. Oleh karena itu, dalam menjalankan kepengurusan BUMN,

Padahal, berdasarkan hukum perusahaan dan badan hukum, BUMN sebagai badan hukum memiliki kekayaan pribadi yang terpisah dari kekayaan pendiri atau pemegang sahamnya dan pengurus lainnya. Hal ini merupakan kemandirian BUMN sebagai badan hukum (separate legal entity) dan karakteristik dari sebuah badan hukum.

Negara sebagai pemegang saham BUMN, khususnya Persero hanya berkewajiban untuk menyetorkan modal. Begitu modal tersebut disetor ke kas BUMN, maka implikasi yuridisnya adalah pada detik itu juga modal tersebut menjadi harta kekayaan pribadi BUMN, bukan lagi kekayaan pribadi pemegang saham. Kepemilikan negara dalam BUMN hanya berbentuk saham atas inbreng tersebut.

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut diatas, maka permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini adalah: Apakah pengaturan kekayaan negara dalam Badan Usaha Milik Negara telah memberikan kepastian hukum

## **METODE PENELITIAN**

Tipe Penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah penelitian hukum normatif (normative legal research) penelitian untuk menguji suatu norma atau ketentuan yang berlaku. Juga dapat dikatakan sebagai penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.<sup>10</sup> Penelitian hukum doktrinal. Metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan konseptual (conseptualical appoarch) yaitu kajiannya beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.

## **PEMBAHASAN**

### **Kepastian Hukum Pengaturan Kekayaan Negara Dalam Badan Usaha Milik Negara**

Salah satu tujuan hukum yaitu kepastian hukum. Agar kepastian hukum lahir, maka diperlukan adanya pengaturan hukum yang bersifat umum. Pengaturan hukum yang bersifat umum yaitu undang-undang. Undang-undang berlaku terhadap seluruh masyarakat. Oleh karena itu, seluruh masyarakat wajib melaksanakan dan mematuhi undang-undang.

Kepastian hukum berasal dari 2 (dua) suku kata, yakni “kepastian” dan “hukum”. Kata “kepastian” bermakna ketentuan atau ketetapan.<sup>12</sup> Jika kata “kepastian” dan kata “hukum” digabung, maka bermakna bahwa seperangkat aturan suatu negara yang dapat memberikan jaminan hak dan kewajiban setiap warga negara. Jaminan kepastian hukum akan tercipta jika negara mempunyai sarana yang memadai dan efektivitas untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pada umumnya kepastian hukum dapat diwujudkan dalam praktik kebiasaan yang telah diterima sebagai hukum dan peraturan perundang-undangan. Sedangkan, pada praktiknya, kepastian hukum diwujudkan secara tertulis dalam undang-undang.<sup>13</sup> Hingga detik ini pengaturan kekayaan negara dalam BUMN tidak memberikan kepastian hukum. Hal ini disebabkan adanya tumpang tindih antara undang-undang yang satu dengan undang-undang yang lain.

Ketidakpastian hukum juga terjadi dalam Putusan MK RI, yaitu Putusan MK RI Nomor 77/PUU-IX/2011, Putusan MK RI Nomor 103/PUU-X/2012, Putusan MK RI Nomor 48/PUU-XI/2013, Putusan MK RI Nomor 62/PUU-XI/2013, dan Fatwa MA RI Nomor WKMA /Yud/20/VIII/2006, Fatwa MA RI Nomor 038/KMA/2009, dan Surat Edaran Ketua MA RI Nomor 07 Tahun 2012 tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.

Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara mengatur bahwa “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”.

Pasal 2 huruf i UU Keuangan Negara mengatur bahwa “Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah”.

Penjelasan Umum UU Tipikor menjelaskan bahwa:

*Kekayaan Negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apa pun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban BUMN/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yayasan, badan hukum, perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.*

Pasal 1 angka 1 UU BUMN mengartikan 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”.

Pasal 4 ayat (1) UU BUMN mengatur bahwa “Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”.

Putusan MK RI Nomor 77/PUU-IX/2011 memutuskan bahwa piutang Bank BUMN setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut UU Perbendaharaan Negara), UU BUMN, dan UU PT adalah bukan lagi piutang negara yang harus dilimpahkan penyelesaiannya ke PUPN. Piutang Bank-Bank BUMN dapat diselesaikan sendiri oleh manajemen masing-masing Bank BUMN berdasarkan prinsip-prinsip yang sehat di masing-masing Bank BUMN. Bank BUMN sebagai PT telah dipisahkan kekayaannya dari kekayaan negara yang dalam menjalankan segala tindakan

bisnisnya termasuk manajemen dan pengurusan piutang masing-masing Bank bersangkutan dilakukan oleh manajemen Bank yang bersangkutan dan tidak dilimpahkan kepada PUPN.

Putusan MK RI Nomor 103/PUU-X/2012 memutuskan bahwa walaupun Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN BH) merupakan suatu badan hukum, tetapi sebagaimana tercermin dalam undang-undang a quo, PTN BH tidak sepenuhnya sama persis dengan badan hukum dalam konsep hukum perdata. Jika badan hukum dalam konsep hukum perdata merupakan entitas yang benar-benar otonom dan mandiri yang hanya tunduk pada ketentuan undang-undang serta peraturan internalnya, maka PTN.

BH di samping merupakan entitas yang otonom, tetapi juga merupakan badan hukum publik yang berkewajiban melaksanakan tugas dan tanggung jawab negara dalam penyelenggaraan pendidikan pada perguruan tinggi. Artinya, PTN BH merupakan agen negara yang masih tetap berada di bawah kontrol negara.

Putusan MK RI 48/PUU-XI/2013 memutuskan bahwa ketidakpastian hukum justru akan timbul apabila Mahkamah menyatakan Pasal 2 huruf g dan i UU Keuangan Negara bertentangan dengan konstitusi (inkonstitusional), karena yang terjadi adalah ketidakpastian hukum mengenai status keuangan negara yang digunakan Badan Hukum Milik Negara Perguruan Tinggi (BHMN PT) itu. Tidak adanya pengaturan lain yang jelas mengenai status kekayaan pihak lain yang diperoleh dari fasilitas negara justru akan menimbulkan kekosongan hukum tanpa adanya ketentuan Pasal 2 UU Keuangan Negara. Mahkamah berpendapat bahwa ketentuan Pasal 2 huruf g dan i UU Keuangan Negara tidak menimbulkan ketidakpastian hukum, justru memberikan kepastian hukum dengan menjelaskan status keuangan yang digunakan oleh BHMN PT dalam menyelenggarakan fungsi negara.

Putusan MK RI Nomor 62/PUU-XI/2013 memutuskan bahwa hakikat BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya yang seluruh atau sebagian besar sahamnya merupakan milik negara adalah merupakan kepanjangan tangan negara, dalam hal ini pemerintah atau pemerintah daerah, di bidang perekonomian yang modal atau sahamnya sebagian atau seluruhnya berasal dari keuangan negara yang dipisahkan dan kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN tetap kekayaan negara.

Berdasarkan bunyi ketentuan Pasal 2 huruf g dan i UU Keuangan Negara, Penjelasan Umum UU Tipikor, Putusan MK RI Nomor 103/PUU-X/2012, Putusan MK RI Nomor 48/PUU-XI/2013, dan Putusan MK RI Nomor 62/PUU-XI/2013 di atas, kekayaan negara yang di-inbrensikan ke dalam kas BUMN tetap kekayaan negara, bukan menjadi kekayaan BUMN. Ketentuan-ketentuan ini menggabungkan hukum publik dan hukum perdata. Dengan kata lain, ketentuan-ketentuan ini tidak memberikan perbedaan hukum publik dengan hukum perdata. Padahal hukum publik memiliki perbedaan yang signifikan dengan hukum perdata.

Selain itu, rumusan Pasal 2 huruf g dan i UU Keuangan Negara di atas membuktikan bahwa legislator tidak memahami perbedaan pokok hukum publik dan hukum perdata. Oleh karena itu, tidak berlebihan penulis menyebutkan Pasal 2 huruf g dan i UU Keuangan Negara merupakan pasal "celaka".

Di sisi lain, berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU BUMN mengartikan 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". Kemudian, Pasal 4 ayat (1) UU BUMN mengatur bahwa "Modal BUMN merupakan dan

berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan". Menurut konsep hukum perseroan, kekayaan negara yang dipisahkan yang disetor ke kas BUMN disebut sebagai "penyertaan modal". Frasa "penyertaan" berarti bahwa seseorang telah mengambil bagian (*commenda participatie*) dalam badan usaha.

Dari ketentuan Pasal 1 angka 1 UU BUMN dan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN di atas, dapat dipahami bahwa kekayaan negara yang di-inbrenge ke kas BUMN telah menjadi kekayaan BUMN itu sendiri, bukan kekayaan negara.

Putusan MK RI Nomor 77/PUU-IX/2011 di atas mengatur bahwa, piutang Bank BUMN setelah berlakunya UU Perbendaharaan Negara, UU BUMN, dan UU PT adalah bukan lagi piutang negara yang harus dilimpahkan penyelesaiannya ke PUPN. Artinya setelah berlakunya UU Perbendaharaan Negara, UU BUMN, dan UU PT piutang Bank BUMN merupakan piutang BUMN, bukan lagi piutang negara. Begitu pula dengan utang BUMN bukan utang negara. Hal ini merupakan konsekuensi dari badan hukum yang memiliki kekayaan yang terpisah dari pemilik, pemegang saham, atau pendiri, maupun pengurus.

Kemudian, Fatwa MA RI Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 yang pada intinya mengatur bahwa:

- a. Modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan dari APBN dan selanjutnya pengelolaannya tidak didasarkan pada sistem APBN, melainkan didasarkan pada prinsip perusahaan yang sehat;
- b. Merujuk Pasal 1 angka 6 UU Perbendaharaan Negara, piutang BUMN bukanlah piutang negara;
- c. Undang-Undang BUMN merupakan uu khusus (*lex specialis*) dan lebih baru dari UU Nomor 49 Prp 1960, sehingga ketentuan tentang BUMN dalam UU Nomor 49 Prp Tahun 1960 tidak lagi mengikat secara hukum;
- d. Definisi keuangan negara yang meliputi kekayaan negara yang dipisahkan sebagaimana disebutkan dalam UU Keuangan Negara tidak mengikat secara hukum dengan adanya UU BUMN (*lex specialis*).

Selain itu, terdapat pula Fatwa MA RI Nomor 038/KMA/2009 yang pada intinya mengatur bahwa "Ditemukan "harta" yang dilelang dan hasil lelangnya disetorkan ke kas negara, ternyata sebagian atau seluruhnya milik BUMN, BUMD, sehingga korban yang menderita kerugian adalah korporasi yang sesuai dengan UU PT merupakan kekayaan PT, BUMN, atau BUMD".

Ketua MA RI dalam Surat Edarannya Nomor 07 Tahun 2012 tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, mengatur bahwa "Jaksa sebagai pengacara negara tidak dapat mewakili BUMN, karena BUMN tersebut berstatus sebagai badan hukum privat".

Berdasarkan Pasal 11 UU BUMN dan Pasal 3 PP Persero, terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi PT sebagaimana diatur dalam UU PT. Kedua ketentuan ini bermakna bahwa Persero selain tunduk pada UU BUMN, tunduk pula pada UU PT. Dengan demikian, sesuai dengan asas *lex specialis derogate legi generalis*, undang-undang yang berlaku terhadap Persero yaitu UU PT, bukan UU Keuangan Negara

maupun UU Tipikor. Hal ini berarti bahwa kekayaan negara yang disetor ke kas BUMN tetap kekayaan negara tidak tepat.

Badan Usaha Milik Negara merupakan salah satu badan usaha yang berbadan hukum. Badan hukum sama dengan manusia (*natuurlijk person*) sebagai subjek hukum yang memiliki kekayaan sendiri. Contoh: penulis merupakan guru besar dan memperoleh gaji dari APBN setiap bulan. Kemudian, penulis mengambil uang yang berasal dari gaji tersebut di mesin Anjungan Tunai Mandiri (ATM). Setelah penulis mengambil uang yang berasal dari gaji tersebut, kepala penulis ditodong dengan pistol agar penulis mau menyerahkan uang yang telah penulis ambil di mesin ATM tadi. Tanpa pikir panjang, demi menyelamatkan nyawa, tentu saja penulis menyerahkan uang yang berasal dari gaji tersebut yang telah penulis ambil tadi. Uang yang diterima oleh orang yang menodong pistol merupakan uang penulis, bukan uang negara.

Implikasi yuridis BUMN sebagai badan usaha yang berbadan hukum yaitu, BUMN memiliki kekayaan yang terpisah dari pendiri, pemegang saham atau pemilik, maupun pengurus. Hal ini merupakan salah satu karakteristik dari suatu badan hukum, kemandirian suatu badan hukum (*separate legal entity*), dan yang membedakan dengan bentuk-bentuk badan usaha yang tidak berbadan hukum. Akibat dari BUMN memiliki kekayaan yang terpisah dari pendiri, pemegang saham atau pemilik, maupun pengurus, yaitu kreditor pribadi seluruh anggota tidak memiliki hak untuk menuntut harta kekayaan badan hukum tersebut; seluruh anggota pribadi tidak dapat menagih piutang badan hukum terhadap pihak ketiga; kompensasi antara utang pribadi dan badan hukum tidak dimungkinkan; hubungan hukum baik persetujuan maupun proses antara anggota dan badan hukum dilakukan seperti halnya antara badan hukum dengan pihak ketiga; dalam hal BUMN mengalami kepailitan, hanya kreditor-kreditor badan hukum yang dapat menuntut harta kekayaan yang terpisah.

Dari penjelasan penulis mengenai jenis-jenis badan hukum di atas, BUMN merupakan badan hukum privat, bukan merupakan badan hukum publik (*personne morale*) yang memiliki kewenangan mengeluarkan kebijakan publik, baik yang mengikat umum atau *algemeen bindend*. Badan Usaha Milik Negara sebagai badan hukum privat memiliki entitas atau wujud hukum (*separate legal entity*) yang terpisah dari pemiliknya, pemegang saham, pendiri, maupun para pengurusnya.

Penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN secara jelas menjelaskan bahwa:

*Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.*

Dari uraian di atas dapat dipahami bahwa konsekuensi logis dari adanya penyertaan modal negara dalam BUMN adalah Negara Republik Indonesia ikut menanggung dan bertanggung jawab segala risiko atas kerugian yang diderita BUMN. Perlu dipahami bahwa dalam menanggung dan bertanggung jawab atas kerugian yang diderita BUMN, kedudukan Negara Republik Indonesia sebagai badan hukum privat, bukan badan hukum publik. Dengan demikian, kedudukan Negara Republik Indonesia dalam BUMN tidak dapat disebut sebagai representasi negara sebagai badan hukum publik.

Negara Republik Indonesia menyetorkan kekayaan negara ke kas BUMN. Setelah Negara Republik Indonesia menyetorkan kekayaan negara ke kas BUMN, kekayaan tersebut telah menjadi milik BUMN itu sendiri. Meskipun kekayaan negara tersebut telah menjadi milik BUMN, akan tetapi Negara Republik Indonesia memiliki saham dalam BUMN atas inbreng yang dilakukannya. Saham sebagai bukti Negara Republik Indonesia menanamkan modal dalam BUMN tersebut. Di samping sebagai bukti Negara Republik Indonesia menanamkan modal, saham memiliki kaitan yang erat dengan konsekuensi hukum dari bentuk "asosiasi modal".

Berdasarkan Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dan Perseroan Terbatas, Penyertaan Modal Negara adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN atau penetapan cadangan perusahaan atau sumber lain untuk dijadikan sebagai modal BUMN dan/atau Perseroan Terbatas lainnya, dan dikelola secara korporasi. Dari ketentuan ini dapat dipahami bahwa modal yang telah disetorkan oleh Negara Republik Indonesia ke BUMN bukan lagi kekayaan negara.

Setiap penyertaan modal negara dalam rangka pendirian BUMN atau PT yang dananya berasal dari APBN ditetapkan dengan peraturan pemerintah.<sup>16</sup> Setiap penyertaan modal negara ke dalam modal saham PT ditetapkan dengan peraturan pemerintah yang memuat maksud penyertaan dan besarnya kekayaan negara yang dipisahkan untuk penyertaan modal tersebut.<sup>17</sup> Dari ketentuan ini dapat dipahami bahwa setiap penyertaan modal negara baik yang dananya berasal dari APBN, kapitalisasi cadangan, maupun sumber lainnya ke dalam kas BUMN perlu ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Peraturan pemerintah yang dimaksud yakni peraturan pemerintah mengenai pendirian Persero ataupun Perum. Setelah PP mengenai pendirian Persero atau Perum diterbitkan, pendirian Persero atau Perum dilakukan berdasarkan hukum perdata atau hukum perusahaan. Melalui prosedur ini lah penyertaan modal negara berubah menjadi modal atau kekayaan BUMN yang diwujudkan dalam saham- saham.

Oleh karena itu, secara yuridis, modal yang telah di-inbreng oleh Negara Republik Indonesia ke dalam kas BUMN, modal tersebut menjadi kekayaan BUMN itu sendiri, bukan lagi kekayaan Negara Republik Indonesia. Hal ini terjadi pemisahan kekayaan Negara Republik Indonesia sebagai pendiri, pemegang saham, ataupun pemilik dengan BUMN. Sehubungan telah terjadi pemisahan kekayaan Negara Republik Indonesia dengan BUMN, maka tanggung jawab Negara Republik Indonesia sebagai pemegang saham terbatas. Artinya jika BUMN menderita kerugian, pemegang saham hanya bertanggung jawab sebesar saham yang dimiliki dalam BUMN.

Ketika Negara Republik Indonesia melakukan pemisahan kekayaan negara yang telah disetor ke dalam kas BUMN, di mana pemisahan kekayaan negara tersebut dituangkan dalam peraturan pemerintah mengenai penyertaan modal negara, kedudukan negara masih sebagai badan hukum publik dan tindakannya tersebut masih ranah hukum publik. Peraturan pemerintah merupakan ranah badan hukum publik karena peraturan pemerintah merupakan kebijakan publik, sehingga peraturan pemerintah hanya dapat dibentuk dalam hal kedudukan Negara Republik Indonesia sebagai badan hukum publik. Jadi, tindakan pemisahan kekayaan negara yang dilakukan oleh Negara Republik Indonesia merupakan tindakan hukum publik, bukan tindakan hukum privat.

Kekayaan negara yang berasal dari APBN yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN atau PT, bertransformasi menjadi saham atau modal negara pada BUMN atau PT tersebut.<sup>18</sup> Jadi, kekayaan negara yang telah di-inbreng ke BUMN sebagai penyertaan modal negara bertransformasi dari keuangan publik menjadi keuangan privat – kekayaan BUMN atau PT itu sendiri. Demikian pula halnya laba yang diperoleh BUMN yang kemudian disetor ke kas negara, yang semulanya laba tersebut merupakan uang privat, begitu disetor ke kas negara uang tersebut telah berubah menjadi uang publik dan dengan serta merta tunduk pada ketentuan UU Keuangan Negara.

Kekayaan negara menjadi kekayaan BUMN terjadi setelah proses pemisahan kekayaan negara melalui Peraturan Pemerintah Pendirian selesai dilakukan. Setelah Peraturan Pemerintah Pendirian ditetapkan dan diterbitkan, pada saat ini lah kedudukan Negara Republik Indonesia berubah menjadi badan hukum privat, bukan lagi sebagai badan hukum publik, sehingga hilang imunitas publiknya.

Setelah BUMN didirikan, berdasarkan hukum perusahaan, BUMN memiliki hak dan kewajiban sendiri sehingga BUMN lepas dari Negara Republik Indonesia selaku pemegang saham BUMN. Kedudukan Negara Republik Indonesia dalam BUMN sebagai pemegang saham sama dengan pemegang saham lainnya.

Penulis menilai bahwa pandangan yang menyatakan kekayaan negara yang telah disetor ke dalam BUMN merupakan tetap kekayaan negara merupakan pandangan yang naif. Sebab, andai kata benar kekayaan negara yang telah disetor ke dalam BUMN merupakan tetap kekayaan negara dan BUMN mengalami pailit, berarti negara mengalami pailit. Padahal berdasarkan Pasal 50 UU Perbendaharaan Negara yang mengatur bahwa: Pihak manapun dilarang melakukan penyitaan terhadap:

- a) Uang atau surat berharga milik negara/daerah baik yang berada pada instansi pemerintah maupun pada pihak ketiga
- b) Uang yang harus disetor oleh pihak ketiga kepada negara/daerah
- c) Barang bergerak milik negara/daerah baik yang berada pada instansi pemerintah maupun pada pihak ketiga
- d) Barang tidak bergerak dan hak kebendaan lainnya milik negara/daerah
- e) Barang milik pihak ketiga yang dikuasai oleh negara/daerah yang diperlukan untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Jadi, berdasarkan Pasal 50 UU Perbendaharaan Negara di atas, kekayaan negara tidak dapat disita sehingga negara tidak dapat dipailitkan.

Jika UU BUMN dan UU PT dihadapkan dengan UU Keuangan Negara, seharusnya berlaku asas *lex posteriori derogat legi priori*. Asas ini bermakna bahwa peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lama. Asas ini lahir demi tercapainya kepastian hukum. Dengan demikian, berdasarkan asas *lex posteriori derogat legi priori*, UU Keuangan Negara dikesampingkan oleh UU BUMN dan UU PT, sehingga undang-undang yang berlaku terhadap BUMN yaitu UU BUMN dan UU PT, bukan UU Keuangan Negara.

Dari uraian di atas, penulis menilai bahwa pengaturan kekayaan negara dalam BUMN tidak memberikan kepastian hukum. Hal ini disebabkan oleh UU Keuangan Negara, Penjelasan UU Tipikor, Putusan MK RI Nomor 103/PUU-X/2012, Putusan MK RI Nomor 48/PUU-XI/2013, dan Putusan MK RI Nomor 62/PUU-XI/2013 memosisikan kekayaan

negara yang disetor ke kas BUMN tetap sebagai kekayaan negara. Hal ini pula menjadi penghambat direksi dalam melakukan inovasi bisnis dan mengambil keputusan bisnis. Akibat dari adanya ketidakpastian hukum ini, direksi BUMN dalam menjalankan kepengurusan dihadapkan pada situasi dilemma.

Padahal kekayaan negara yang disetor ke kas BUMN telah menjadi milik BUMN itu sendiri, bukan lagi milik negara. Hal ini sesuai dengan UU BUMN yang merupakan undang-undang yang berlaku terhadap BUMN, Putusan MK RI Nomor 77/PUU- IX/2011, Fatwa MA RI Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006, Fatwa MA RI Nomor 038/KMA/2009, dan Surat Edaran Ketua MA RI Nomor 07 Tahun 2012 tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar MA RI Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.

## **KESIMPULAN**

Sehubungan UU Keuangan Negara, UU Tipikor, Putusan MK RI Nomor 103/PUU-X/2012, Putusan MK RI Nomor 48/PUU-XI/2013, dan Putusan MK RI Nomor 62/PUU-XI/2013 memosisikan kekayaan negara yang disetor ke kas BUMN tetap sebagai kekayaan negara bertumpang tindih dengan UU BUMN, Putusan MK RI Nomor 77/PUU-IX/2011, Fatwa MA RI Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006, Fatwa MA RI Nomor 038/KMA/2009, dan Surat Edaran Ketua MA RI Nomor 07 Tahun 2012 tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar MA RI Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, maka pengaturan kekayaan negara dalam BUMN tidak memberikan kepastian hukum.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara Edisi Pertama*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.  
Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik Dalam Prespektif Hukum*.

Berdasarkan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) terdiri dari 2 (dua) bentuk yakni, Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum). Sedangkan, berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Badan Usaha Milik Negara, terdapat 3 (tiga) bentuk BUMN yaitu, Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum), dan Perusahaan Perseroan (Persero).

Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum (Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel)*, Yogyakarta: Mira Buana Cetakan 1.

Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, 2002.

Lihat Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan.

Lihat Pasal 2A ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dan Perseroan Terbatas.

Lihat Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Lihat pula Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dan Perseroan Terbatas.

Margono, *Op.Cit.*, h. 116.

Mohammad Amri Gede, Nurfaidah Said, Muhammad Ilham Arisaputra, *Kekuatan Hukum Irah-Irah Eksekutorial Pada Grosse Akta Sebagai Dasar Eksekusi Jaminan*, Universitas Kendari, Jurnal. *Halu Oleo Law Review*, Volume 14, No. 1 Tahun 2020.

Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah mengatur bahwa “Penghapusan secara bersyarat dan secara mutlak atas piutang Perusahaan Negara/Daerah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang negara/Daerah mengatur bahwa “Tata cara dan penghapusan secara bersyarat dan mutlak atas piutang Perusahaan Negara/Daerah yang pengurusan piutang diserahkan kepada PUPN, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Keuangan”.

Prasetio, *Dilema BUMN Benturan Penerapan Business Judgment Rule (BJR) Dalam Keputusan Bisnis Direksi BUMN*, P.T. Rayyana Komunikasindo, Jakarta Timur, 2014.

Rudhi Prasetya, *Pertanggungjawaban Direksi Dalam Perseroan Terbatas*, dalam Rahayu Hartini, *BUMN Persero Konsep Keuangan Negara Dan Hukum Kepailitan Di Indonesia*, Setara Press, Jawa Timur, 2017.