

Hakikat Keuangan Perseroan Terbatas Pada Bumnd Di Indonesia

Muhammad Akhdharisa¹

¹Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Sorong, Kota Sorong

Email : makhdharisa@gmail.com

*surel korespondensi (*email correspondence*): makhdharisa@gmail.com

Article History

Received: 24/09/2023; Reviewed: 26/09/2023; Accepted: 13/10/2023; Published: 21/11/2023

Article

Abstract

Keywords:

The Nature Financial of Limited Liability Company; The System Accountability Management of Financial; The Financial Legal Position.

The purpose of this study is to know and explain the nature financial of limited liability company finances in State-Owned Enterprises in Indonesia, the system management accountability financial of state-owned limited liability company in Indonesia, the financial legal position of limited liability company in state owned enterprises in Indonesia. This type of research is descriptive analytical with the type of normative legal research. The approach used is the doctrinal approach or also known as the normative approach, which studies and analyzes the rules, standards and legal principles of the nature of corporate finance in state-owned enterprises in the form of limited liability companies. Source of data collected include primary, secondary and tertiary data. Data analysis in normative legal research, data processing is carried out by means of a systematic method of written legal materials. Systematization means making a classification of these legal materials to facilitate analysis work. The result of this study indicated that the nature of limited liability company finance in Indonesia is the company's finance itself as a legal entity that as separate assets from its shareholders so that it cannot be called state finance, the state-owned limited liability company financial accountability management system in Indonesia shows that companies with limited liability, not only the ownership of assets by the company, are separate from the money owned by the people who run the company but also the company's shareholders are not responsible for the company's debt, and the financial legal position of a state-owned enterprises limited liability company in Indonesia is interpreted as being a shareholder like a shareholder in a limited liability company.

Kata Kunci: Hakikat keuangan Persero BUMN; sistem pengelolaan pertanggung jawaban keuangan; kedudukan hukum keuangan perseroan.

Abstrak: Tujuan penelitian ini untuk mengetahui hakikat keuangan perseroan terbatas BUMN di Indonesia, sistem pengelolaan pertanggung jawaban keuangan perseroan terbatas BUMN di Indonesia, mengetahui dan menjelaskan kedudukan hukum keuangan perseroan terbatas BUMN di Indonesia. Jenis penelitian bersifat deskriptif analitis dengan tipe penelitian hukum normatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan *doctrinal* atau biasa juga disebut pendekatan *normative* yaitu mengkaji dan menganalisis aturan, standar dan asas hukum atas hakikat keuangan perusahaan pada BUMN yang berbentuk perseroan terbatas. Sumber data yang dikumpulkan meliputi data primer, sekunder dan tersier. Analisis data pada penelitian hukum normatif, pengolahan data dilakukan dengan cara mesistematika terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis, Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Hakikat keuangan perseroan terbatas (BUMN) di Indonesia adalah keuangan perusahaan itu sendiri sebagai suatu badan hukum yang memiliki harta terpisah dengan pemegang sahamnya sehingga tidak bisa disebut dengan keuangan negara, Sistem pengelolaan pertanggung jawaban keuangan perseroan terbatas BUMN di Indonesia menunjukkan perusahaan dengan tanggung jawab terbatas, tidak hanya kepemilikan kekayaan oleh perusahaan saja yang terpisah dengan uang yang dimiliki oleh orang yang menjalankan perusahaan melainkan juga pemegang saham perusahaan tidak bertanggung jawab atas utang perusahaan, dan Kedudukan hukum keuangan perseroan terbatas BUMN di Indonesia ditafsirkan dalam kedudukannya sebagai pemegang saham layaknya pemegang saham dalam suatu perseroan terbatas.

PENDAHULUAN

Badan Usaha Milik Negara atau dikenal dengan BUMN adalah suatu badan hukum yang berbeda dengan badan hukum lainnya. Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, yang untuk selanjutnya disingkat dengan UU BUMN, pengertian dari Badan Usaha Milik Negara atau yang biasanya 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." Perbedaan antara BUMN dengan badan hukum lainnya berdasarkan definisi tersebut di atas adalah seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara, melalui penyertaan secara langsung, dan

berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan. Kekayaan yang terpisah inilah merupakan jaminan dari seluruh perikatan yang dilakukan oleh badan hukum mandiri tersebut. Dalam perspektif ini, BUMN sebagai badan hukum, adalah *legal entity* yang berbeda dengan pemiliknya (Negara), pengurusannya tunduk pada prinsip-prinsip korporasi yang sehat, dijalankan oleh organ badan hukum itu sendiri, dan memiliki kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan Negara sebagai pemiliknya.¹ Karakteristik inilah yang memungkinkan BUMN dikelola secara fleksibel sebagai usaha yang mandiri. Selain itu, BUMN yang berbentuk Persero pada dasarnya merupakan perusahaan yang berbentuk perseroan terbatas sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas yang telah digantikan dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007. Hal ini dapat dilihat dengan pencantuman kata "Perseroan Terbatas" pada Pasal 11 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Mengenai kekayaan yang dipisahkan, menimbulkan pertanyaan yang sangat menarik terkait dualisme pemahaman tentang kekayaan negara yang dipisahkan. Contohnya adalah pendapat dari Agus Martowardojo, beliau merupakan mantan Menteri Keuangan dan yang saat ini menjabat sebagai Gubernur Bank Indonesia periode 2013-2018. Agus Martowardojo berpendapat bahwa mengenai aset BUMN yang merupakan bagian dari aset negara. Dengan pernyataan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa dari pihak Kementerian Keuangan sendiri beranggapan bahwa BUMN memiliki hubungan langsung dengan kekayaan Negara. Terdapat juga kontroversi yang timbul dari uji materi yang diajukan Forum Hukum BUMN dan rekan-rekan terhadap Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan. Uji materi dilakukan terhadap pasal yang mengatur tentang kekayaan negara yang dipisahkan dalam Undang-Undang Keuangan Negara dan pasal yang mengatur tentang kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan terhadap kekayaan negara yang dipisahkan tersebut. Pemohon uji materi berpendapat bahwa semua frasa mengenai kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN di Undang-Undang Keuangan Negara bertentangan dengan Konstitusi sehingga tidak memiliki kekuatan hukum. Oleh karena itu, kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan untuk mengaudit BUMN juga tidak berkekuatan hukum dan bertentangan dengan norma kepastian hukum yang dijamin oleh Konstitusi.

Pemohonan uji materi mendasarkan argumennya pada dua hal yaitu tafsir sempit atas sistem Keuangan Negara dan doktrin korporasi klasik. Sementara itu, sebaliknya terdapat hal yang berkebalikan dengan pernyataan di atas, yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor

¹Yuwono dan Abdullah, 2014. *Perseroan Terbatas dan BUMN*. Penerbit Alumni, Bandung.

²Widjaja, G., 2018. *150 Tanya Jawab tentang Perseroan Terbatas*. Penerbit Forum Sahabat, Jakarta.

77/PUU-IX/2011, pada pertimbangan hakim nomor 23 terdapat pernyataan sebagai berikut: Bahwa berdasarkan ketentuan-ketentuan dari Peraturan Perundang-undangan sebagaimana tersebut di atas, dan berkenaan dengan permohonan para pemohon terkait "Piutang Negara" terhadap Bank BUMN (Bank Badan Usaha Milik Negara), maka dapat diartikan bahwa Bank BUMN merupakan Badan Hukum Privat berbentuk Perseroan Terbatas (PT, Persero), dan sebagai Badan Hukum berbentuk Perseroan Terbatas maka Bank BUMN mempunyai harta kekayaan sendiri yang terpisah dengan kekayaan negara. Oleh karena itu, Piutang Bank BUMN berupa kredit bermasalah yang diberikannya kepada debiturnya adalah terikat dalam suatu perjanjian kredit, sehingga bila kredit bermasalah itu tertagih adalah menjadi hak milik Bank BUMN tersebut dan tidak perlu disetorkan kepada Pemerintah Pusat. Pada pernyataan di atas, disebutkan bahwa BUMN merupakan badan hukum privat dan sebagai badan hukum berbentuk Perseroan Terbatas memiliki harta kekayaan sendiri yang terpisah dengan kekayaan negara. Pernyataan tersebut sejalan dengan pendapat Mahkamah Agung dalam permohonan fatwa hukum Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 bahwa pembinaan dan pengelolaan BUMN tidak didasarkan pada sistem APBN melainkan berdasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat sesuai dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Peranan BUMN pada masa kini tentu diharapkan dapat ditingkatkan sebagai salah satu penopang pertumbuhan dan penggerak ekonomi nasional. BUMN juga dipandang memiliki potensi yang besar untuk bisa mendukung pemerintah dalam membantu mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Jika BUMN sebagai badan hukum mandiri, maka BUMN memiliki kekayaan serta tanggung jawabnya sendiri. BUMN juga perlu melakukan pengelolaan aset kekayaannya sebagai entitas mandiri badan hukum. Sebaliknya, jika keuangan BUMN masih dimaknai sebagai Keuangan Negara yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, maka apabila terdapat transaksi yang menyebabkan kerugian, hal tersebut dapat masuk ke dalam delik seperti orang melakukan kerugian dalam lembaga pemerintahan, contohnya korupsi.

BUMN sebagai badan usaha pada prinsipnya bertujuan mencari keuntungan. Namun, mengingat peran BUMN sebagai pelaksana amanat konstitusi, maka keuntungan di sini tidak selalu berarti finansial. Terpenuhinya kepentingan publik adalah tujuan utama dari BUMN. Mengingat pentingnya pengelolaan keuangan negara, maka keberadaan BUMN dalam hal ini perusahaan Perseroan Terbatas (PT) yang didalamnya terdapat PMN selalau dianggap tidak dikelola dengan baik bila mana terdapat kerugian dalam pengelolaannya. Atas dasar ini maka ketentuan Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menentukan bahwa semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu, baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut termasuk ke dalam pengertian keuangan negara. Intinya adalah keuangan BUMN adalah keuangan negara.

Bagi BUMN tentu berbeda kepentingannya di dalam pengelolaan hak dan kewajiban negara, dalam ketentuan hukum privat, apabila perusahaan telah dikelola dengan baik sesuai dengan prinsip-prinsip pengelolaan yang baik (*Good Corporate Governance*), mampu menghasilkan laba atau deviden (pembagian laba kepada para pemegang saham berdasarkan banyaknya saham yang dimiliki) sebagai keuntungan yang tidak menjadi penyertaan modal negara, sehingga tidak bisa dikatakan sebagai keuangan negara. Keuntungan dan kerugian yang dialami oleh BUMN baru bisa ditetapkan setelah keputusan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) di dalam menetapkan besarnya laba atau dividen yang menjadi penyertaan modal negara, sehingga tidak dapat digugat undang-undang korupsi apabila menimbulkan kerugian bagi negara. pada dasarnya para pendiri atau pemegang saham atau anggota suatu korporasi tidak bertanggungjawab secara pribadi atas kerugian atau utang korporasi. Dalam konteks ini apabila korporasi berbentuk Perseroan Terbatas maka tanggung jawab para pemegang saham terbatas pada saham yang dimilikinya dalam perseroan tersebut. Tanggung jawab terbatas ini dalam kondisi tertentu dapat ditembus berdasarkan *doktrin piercing the corporate veil* sepanjang terbukti adanya kesalahan dari pemegang saham yang mengakibatkan kerugian bagi Perseroan serta beberapa kondisi lainnya. Dalam konteks Perseroan Terbatas pemegang saham berhak melakukan pengalihan hak atas saham yang dimilikinya kepada pihak ketiga terutama bagi PT Terbuka yang telah listing di Bursa, memiliki harta kekayaan sendiri, seluruh kekayaan yang berada dalam keuangan korporasi secara hukum berada dalam kepemilikan korporasi itu sendiri bukan merupakan bagian dari kekayaan para pemegang saham ataupun para pengurusnya. Inilah yang kemudian menimbulkan begitu banyak implikasi baik dalam tataran normatif maupun dalam tataran praktis. Salah satunya adalah mengenai campur tangan negara dalam pengelolaan BUMN Persero yang terus-menerus dilakukan hingga menimbulkan berbagai persoalan bahkan tak jarang memunculkan indikasi monopoli. Kondisi demikian sejatinya tidak perlu terjadi apabila seluruh *stakeholders* dalam pengelolaan keuangan perusahaan Persero menginsyafi dan memahami konsep entitas kemandirian badan hukum perseroan. Jangan sampai intervensi negara dalam pengelolaan keuangan perusahaan Persero justru menodai prinsip entitas mandiri badan hukum berbentuk Persero itu sendiri. Dalam kaitan inilah pengkajian menjadi penting untuk dilakukan, yaitu mengkaji hakikat keuangan perusahaan pada badan hukum berbentuk persero. Tujuan penelitian ini adalah Untuk mengetahui hakikat keuangan perseroan terbatas BUMN di Indonesia, Untuk mengetahui sistem pengelolaan pertanggung jawaban keuangan perseroan terbatas BUMN di Indonesia. Untuk mengetahui dan menjelaskan kedudukan hukum keuangan perseroan terbatas BUMN di Indonesia. Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana hakikat keuangan perseroan terbatas BUMN di Indonesia? Bagaimana sistem pengelolaan pertanggungjawaban keuangan perseroan terbatas BUMN di Indonesia? Bagaimana kedudukan hukum keuangan perseroan terbatas BUMN di Indonesia?

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian bersifat deskriptif analitis, yang merupakan salah satu cara penelitian dengan menggambarkan serta menginterpretasi suatu objek sesuai dengan kenyataan yang ada, tanpa dilebih-lebihkan, penelitian deskriptif sering disebut sebagai non eksperimen. Tipe penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Metode pendekatan normatif ini menelaah dan menganalisa terhadap pengertian hukum, norma hukum dan sistem hukum. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan *doctrinal* atau biasa juga disebut pendekatan *normative* yaitu mengkaji dan menganalisis aturan, standar dan asas hukum atas hakikat keuangan perusahaan pada BUMN yang berbentuk perseroan terbatas. Penelitian normatif atau penelitian hukum kepustakaan juga adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder berkala. Pada penelitian hukum jenis ini, seringkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.

PEMBAHASAN

A. Hakikat Keuangan Perseroan Terbatas BUMN di Indonesia

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Undang-Undang BUMN) menyatakan bahwa perusahaan persero yang selanjutnya disebut Persero adalah BUMN yang berbentuk Perseroan yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Lebih lanjut, Undang-Undang BUMN juga menentukan bahwa segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas berlaku bagi BUMN Persero.

Peneliti mewawancarai praktisi hukum yaitu Muh. Amir Saleh, SH., MH, diwawancarai tanggal 9 Oktober 2020 untuk dimintai tanggapannya mengenai keuangan perseroan terbatas BUMN di Indonesia. "Pemahaman umum tentang keuangan perseroan terbatas (BUMN) di Indonesia selalu di identikkan bahwa keuangan perseroan terbatas (BUMN) adalah Keuangan Negara dengan berbagai argumen, namun menurut hemat saya keuangan perseroan terbatas (BUMN) adalah kekayaan perusahaan itu sendiri sebagai suatu badan hukum yang memiliki harta terpisah dengan pemegang sahamnya sehingga tidak tepat jika diidentikkan dengan keuangan negara".

Modal harusnya diartikan sebagai saham yang merupakan hasil transformasi dari modal yang disetor. Kekayaan Negara adalah modal itu sendiri yang bertransformasi menjadi saham. Dengan demikian, maka keuangan negara dalam hal ini adalah saham itu sendiri dan keuangan Perseroan Terbatas (BUMN) tidak bisa diperlakukan sebagai keuangan negara karena secara alamiah mengelola keuangan negara berbeda dengan mengelola keuangan BUMN dan keuangan negara yang telah dipisahkan tersebut (modal) menjadi milik BUMN (Kekayaan BUMN) sebagai badan hukum privat dan negara memperoleh saham atas modal yang telah

disetorkan atau terjadi transformasi dari modal (keuangan bumh) menjadi saham (keuangan negara).²Peneliti melanjutkan wawancara dengan Permata Kusumadewi, SH dari PT. Legal Semen Indonesia Grup yang diwawancarai tanggal 23 Oktober 2020 untuk dimintai tanggapan mengenai kesesuaian keuangan perseroan terbatas BUMN saat ini "Keuangan perseroan terbatas saat ini dilakukan mengikuti pengelolaan perusahaan yang baik (Good Corporate Governance) yang harus dilakukan dengan prinsip TARIF, namun dalam pelaksanaannya diliputi keragu-raguan akibat ada perbedaan interpretasi terhadap keuangan perusahaan (BUMN) yang dipersamakan dengan Keuangan Negara".

Kembali pada masalah penyertaan modal oleh negara ke dalam BUMN maka penyertaan tersebut harus dimaknai sebagai suatu keikutsertaan dalam suatu badan hukum PT³. Hal ini menimbulkan suatu konsekuensi yuridis bahwa segala permodalan dalam suatu PT merupakan milik dari badan hukum PT itu sendiri. Dengan demikian penulis berpendapat bahwa pemaknaan kekayaan BUMN sebagai bagian dari keuangan negara merupakan sebuah pemaknaan yang tidak tepat. Apabila pemaknaan demikian terus berlangsung maka sejatinya telah terjadi penyimpangan atas ketentuan Undang-Undang Perseroan Terbatas sebagai dasar bagi eksistensi kegiatan BUMN itu sendiri. Oleh karena itu, sudah sepatutnya apabila pada masa yang akan dilakukan revisi atas ketentuan Undang-Undang Keuangan Negara khususnya mengenai kekayaan BUMN yang dikategorikan sebagai bagian dari keuangan negara. Secara yuridis modal yang disertakan ke dalam Perseroan bukan lagi menjadi milik pribadi para pendirinya/pemegang saham. Demi hukum telah terjadi pemisahan kekayaan yang berasal dari kekayaan pribadi pemegang saham ke dalam kekayaan Perseroan. Berdasarkan karakteristik yang demikian maka sangat logis apabila dalam hukum Perseroan Terbatas berlaku tanggung jawab terbatas bagi para pemegang saham.

Berdasarkan uraian di atas, maka berikut diuraikan pembahasan hakikat keuangan perseroan terbatas BUMN, sebagaimana diketahui sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, bentuk badan usaha milik negara terwujud dalam bentuk Perusahaan Perseroan (disingkat Persero), Perusahaan Umum (disingkat Perum) dan Perusahaan Perseroan Terbuka (disingkat Persero Terbuka) ataupun perseroan terbatas lainnya.

Persero Terbuka merupakan salah satu bentuk BUMN yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Persero Terbuka adalah Persero yang modal dan jumlah pemegang

³Arifin Soeriatmadja, 2010. *Sumber-sumber Keuangan Negara*. Laporan Kompendium Bidnag Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional Jakarta.

⁴Djumana, Muhamad, 2017, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah*, Bandung: Citra Aditya Bakti.

sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau Persero yang melakukan penawaran umum sesuai peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal (pasal 1 angka 3 UU No. 19 Tahun 2003). Menurut ketentuan, persero terbuka ini berlaku ketentuan perundang-undangan di bidang pasar modal yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 berikut Peraturan Pelaksanaannya. Selain itu ditentukan juga bahwa perseroan yang sahamnya telah dimiliki sekurang-kurangnya oleh 300 (tiga ratus) pemegang saham dan memiliki modal yang disetor sekurang-kurangnya tiga milyar rupiah atau yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Berdasarkan hal tersebut, dikaitkan teori-teori mengenai badan hukum, baik teori yang berusaha kearah peniadaan persoalan badan hukum maupun yang berusaha tetap mempertahankan persoalan badan hukum adalah dalam rangka/memperoleh hakekat badan hukum. Dalam ilmu pengetahuan hukum, sekurang-kurangnya dikenal 5 (lima) teori, yakni teori fiksi, teori harta kekayaan bertujuan, teori organ, teori propriete collectivem teori kenyataan yuridis, teori individualisme, teori simbolis, teori kontrak dan teori kesatuan bisnis.

B. Sistem Pertanggungjawaban Keuangan Perseroan Terbatas BUMN di Indonesia

Pada prinsipnya cara pandang terhadap PT sebagaimana diuraikan di atas akan dipergunakan untuk menganalisis status kekayaan yang terpisah pada BUMN Persero untuk menentukan status kepemilikan kekayaan BUMN Persero. Karena sebagaimana diketahui bentuk badan usaha PT dipilih dengan alasan, karakter ini menarik sebab mempunyai kekayaan terpisah (*separate legal entity*) dan modal yang terbagi atas saham-saham (*shares*).⁴ Pada karakter pertama, kekayaan terpisah atau *separate legal entity*, penting diadopsi untuk menghilangkan birokrasi dan rigiditas, yang menjadi problem pengembangan Perusahaan Negara. Dengan *separate legal entity*, Persero dapat memisahkan diri dari pengaruh Negara, dapat melakukan tindakan hukum dalam lingkup hukum privat (*privatrechthandeling*) atau melakukan bisnis (*bisnizakelijk*) tanpa diganggu birokrasi. Terhadap BUMN/Persero, pertanggungjawaban keuangan persero tunduk kepada ketentuan UU BUMN dan UUPT serta Undang-Undang tentang Pasar Modal untuk BUMN/Persero terbuka. Hal ini menyebabkan sistem pengelolaan dan pertanggung jawabannya berbeda dengan sistem pertanggungjawaban APBN/APBD. Karakter PT sangat lekat pada BUMN/Persero sehingga ketentuan hukum yang berlaku terhadap PT juga berlaku bagi BUMN/ Persero. Untuk mengetahui kedudukan kekayaan BUMN/ Persero, harus melihat kepada sumber kekayaan BUMN/Persero. Sumber kekayaan BUMN/Persero terbagi dalam 2 golongan, yaitu pendanaan yang disebut dengan penyertaan modal negara, yang berbentuk saham-saham yang masuk dalam kekayaan Persero dan penyertaan negara berupa pendanaan yang bersumber dari anggaran pelaksanaan PSO (*Public Service Obligation*) yang tidak masuk dalam kekayaan Persero. Kekayaan yang dipisahkan dari APBN yang kemudian dijadikan sebagai modal pendirian BUMN/Persero ataupun yang terdiri dari saham-saham dengan sendirinya akan menjadi kekayaan BUMN/Persero bukan lagi kekayaan negara. Hal ini disebabkan adanya perbedaan kedudukan negara pada BUMN/ Persero, ketika negara masuk sebagai bagian dari BUMN/Persero, maka kedudukannya adalah sebagai shareholder

⁵ Riawan, Tjandra, 2014. *Hukum Keuangan Negara*. Penerbit Grasindo, Jakarta.

atau setara dengan pemegang saham lainnya. Negara cq. pemerintah tidak lagi sebagai badan hukum publik yang memegang kuasa penyelenggaraan negara tapi sebagai badan hukum privat yang tunduk kepada ketentuan persero.

Peneliti melakukan wawancara dengan praktisi hukum Permata Kusumadewi, SH, diwawancarai tanggal 23 Oktober 2020 untuk meminta tanggapan mengenai tanggungjawab yang ditunjukkan dalam mengelola keuangan perseroan terbatas BUMN. Berikut hasil wawancara dengan praktisi hukum, Tanggung jawab keuangan perseroan terbatas BUMN ditunjukkan dengan cara sebagai berikut :

- Pembentukan Direktorat dan organisasi yang menangani keuangan.
- Penggunaan system teknologi pengelolaan dan pencatatan keuangan.
- Pencatatan keuangan dengan berpedoman pada PSAK⁶.

Perusahaan dengan tanggung jawab terbatas, tidak hanya kepemilikan kekayaan oleh perusahaan saja yang terpisah dengan uang yang dimiliki oleh orang yang menjalankan perusahaan melainkan juga pemegang saham perusahaan tidak bertanggung jawab atas utang perusahaan⁵. Pasal 4 ayat (1) Undang-undang nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN menyatakan bahwa modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Peneliti melanjutkan pertanyaan dengan menanyakan bentuk pertanggungjawaban dari perseroan terbatas BUMN dalam mengelola keuangan sebagai penyertaan modal BUMN. Petikan wawancara sebagai berikut "Bentuk pertanggungjawaban dari perseroan terbatas BUMN yaitu:

1. Tanggungjawab terhadap tugas dan tanggungjawab Direksi tetap merujuk pada ketentuan Hukum Privat yaitu UUPT, Pertanggungjawaban Pengurus dan Pengawas dilakukan dalam RUPS:
 - Pertanggungjawaban Direksi atas Pengurusan dan Pengawasan Perseroan.
 - Pertanggungjawaban Laporan Keuangan yang telah di Audit (Opini Auditor)
 - Kewajiban penyiapan Laporan Keuangan Tahunan
 - Persetujuan RUPS atas Laporan Keuangan Tahunan perseroan.
 - Pemberian Pembebasan dan Tanggungjawab sepenuhnya (Vollediq Acquait Et de Charge) kepada Dewan Komisaris dan Direksi atas pengurusan perseroan selama tahun buku berjalan.
 - Pertanggungjawaban Perdata (Ganti Rugi / Tanggung Reteng)
 - Pertanggungjawaban Pidana (Laporan Pidana Oleh Pengawas, Direksi, Pemegang Saham)
2. Tanggungjawab terhadap kerugian berupa pertanggungjawaban perdata (ganti rugi/tanggung reteng).

⁶ Tim BEPEKA, 1998, *Keuangan Negara dan Badan Pemeriksa Keuangan*. Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan, Jakarta.

3. Tanggungjawab terhadap Perbuatan melawan/Melanggar Hukum. Pertanggungjawaban Pidana dapat dikenakan bila dapat dibuktikan adanya perbuatan pemawan hukum yang didahului oleh adanya laporan pidana (Laporan Pidana Oleh Pengawas, Direksi, Pemegang Saham dan atau stake holder lainnya) bilamana pengurus perseroan tidak dapat membuktikan bahwa telah melakukan tugas dan tanggungjawabnya dan menerapkan Bussines judgement Rule dan berindikasi pada adanya perbuatan melanggar hukum

Peneliti melanjutkan wawancara dengan Muh. Amir Saleh, SH., MH, diwawancarai tanggal 9 Oktober 2020 untuk menanyakan bentuk pertanggungjawabnan atas dasar kesalahan dan tanpa kesalahan serta contohnya. Berikut jawaban praktisi hukum "Pertanggungjawaban atas dasar kesalahan adalah bentuk pertanggungjawaban atas adanya perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh seserorang, Pengurus dan atau pengawas dari sebuah Badan Hukum yang diancam dengan perbuatan Pidana atau Perdata yang tentunta telah diatur dalam ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Contohnya : Korupsi, penyalah gunaan wewenang, mencuri dan lain-lain sebagaimana diatur dalam KUHP dan peraturan lain. Sedangkan pertanggungjawaban atas dasar tanpa kesalahan adalah bentuk pertanggungjawaban sebagai pemenuhan kewajiban atas jabatan, ataupun perizinan, tugas dan tanggungjawab. Contohnya : Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Laporan Keuangan yang telah diaudit, pelaporan atas pemenuhan kewajiban perijinan".

Oleh sebab itu ada batasan yang tegas dalam pengelolaan kekayaan persero, negara tidak dapat lagi menganggap kekayaan yang disertakannya merupakan 'miliknya' namun telah dibatasi oleh prosedur yang bersifat keperdataan sebagaimana tersebut di atas. Untuk memberikan gambaran secara lebih lengkap tentang sistem pertanggungjawaban Keuangan Persero, maka tentu tidak dapat dilepaskan dari proses pengelolaan perusahaan yang dilakukan oleh Pengurus dalam hal ini Direksi perseroan, rambu – rambu pengelolaan sudah diatur dalam ketentuan Undang-Undang PT dan UU BUMN atau lebih dikenal dengan asas-asas pengelolaan perusahaan yaitu, Lebih jelasnya akan dibahas lebih rinci satu demi satu sebagai berikut:

1. Asas BJR (*Bussiner Djusment Rule*)

Asas *business Judgment Rule* pada prinsipnya telah dianut dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, sebagaimana diatur dalam Pasal 97 UUPT 40 Tahun 2007 yaitu:

- a. Direksi bertanggung jawab atas pengurusan Perseroan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 92 ayat (1).
- b. Pengurusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib dilaksanakan oleh setiap anggota Direksi dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab.

- c. Setiap anggota Direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian Perseroan apabila Direksi lalai dalam menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- d. Dalam hal Direksi terdiri dari 2 (dua) anggota Direksi atau lebih, tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berlaku secara tanggung renteng bagi setiap anggota Direksi.
- e. Anggota Direksi tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atas kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) apabila dapat membuktikan:
 - 1) Kerugian yang terjadi bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
 - 2) Telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan;
 - 3) Tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan
 - 4) Telah melakukan upaya – upaya untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian.

Ketentuan Pasal 97 ini, menyatakan bahwa Direksi baru dapat dimintakan pertanggungjawaban secara pribadi bilamana Direksi bersalah atau lalai menjalankan tugas kepengurusannya dengan tidak beritikad baik dan tidak penuh tanggung jawab. Direksi harus melakukan dengan penuh tanggung jawab maksudnya adalah Direksi dalam mengambil setiap keputusan harus fokus pada maksud dan tujuan perseroan dan mengambil tindakan secara hati-hati, Ukuran yang dapat digunakan dalam menerapkan Business Judgment Rule adalah dengan merujuk pada ketentuan Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yaitu :

- a. Adanya kerugian yang timbul bukan karena kesalahan atau kelalaian;
- b. Beritikad baik dan penuh kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan;
- c. Tidak mempunyai benturan kepentingan;
- d. Telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

Pertanggungjawaban secara pribadi Direksi harus memenuhi syarat adanya kerugian yang timbul dari kesalahan atau kelalaiannya. Adanya kesalahan dan kelalaian dari Direksi dilihat dari formalitas tindakannya yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan anggaran dasar perseroan. Substansinya tindakan Direksi tidak didasarkan atas itikad baik dan prinsip kehati-hatian (*duty to act in good faith, duty of care, duty of loyalty*) sehingga merugikan perseroan.

2. *Asas Fiduciary Duty*

Asas fiduciary duty secara eksplisit diatur dalam UUPT No.40/2007 Pasal 97 ayat (2), yang menyatakan bahwa "Pengurusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib

dilaksanakan setiap anggota direksi dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab.” Sedangkan Pasal 97 ayat (3) merupakan petunjuk *duty of loyalty*, yang menyatakan bahwa “setiap anggota Direksi bertanggungjawab penuh secara pribadi atas kerugian Perseroan apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2)”.

Selanjutnya dalam Pasal 97 ayat (4) merupakan petunjuk *duty of care* yang menyatakan bahwa tanggungjawab menjadi renteng, “Dalam hal Direksi terdiri atas 2 (dua) anggota Direksi atau lebih, tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berlaku secara tanggung renteng bagi setiap anggota direksi”.

Berlakunya asas *fiduciary duty* ini diperkuat dalam Pasal 99 ayat (1) butir a dan b yang berbunyi, “Anggota Direksi tidak berwenang mewakili Perseroan apabila:

- b. Terjadi perkara di pengadilan antara Perseroan dengan anggota Direksi yang bersangkutan; atau
- c. Anggota Direksi yang bersangkutan mempunyai benturan kepentingan dengan Perseroan.

Freddy Harris dan Teddy Anggoro bahwa pihak utama yang dibebankan kewajiban *fiduciary duty* adalah direksi. Mengutip Gower, menurut Harris dan Teddy dalam *common law principles, fiduciary duty* direksi terdiri atas dua jenis duty yaitu:

- a. *Duty of loyalty*, “the decision makers within the company should act in the interest of the company, and not in their own interest.”;
- b. *Duty of a good faith*, “...that directors must act in good faith in what they believe to be the best interest of the company.”

Meskipun UUPT No.40/2007 tidak mengatur secara khusus mengenai fiduciary duty tetapi dalam pasal – pasalnya tersebar asas – asas fiduciary Duty. Oleh karenanya dengan asas *fiduciary duty* itu maka:

- a. Direksi dalam mengurus perseroan harus memperhatikan kepentingan perseroan di atas kepentingan lainnya (*to act bona fide in the interest of the company*);
- b. Pengurus Perseroan harus bertindak sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan (*intra vires*) serta memperhatikan batasan dan larangan yang ditentukan UU dan anggaran dasar sesuai Pasal 92 ayat (1), “Direksi menjalankan pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan.”;
- c. Dalam melaksanakan kepengurusan, setiap anggota direksi harus memiliki itikad baik (*in good faith*) dan tanggung jawab (*in full sense of responsibility*);
- d. Direksi harus melaksanakan tugasnya dengan rajin (*diligently*), penuh kehati-hatian (*carefully*), dan pintar serta terampil (*skillfully*).

Kesimpulannya adalah Direksi dalam melakukan mengurus Perseroan melekat kewajiban untuk melaksanakan *fiduciary duty*. Sedangkan business judgement Rule bertujuan melindungi Direksi atas setiap keputusan bisnis, sepanjang asas ini dipegang oleh Direksi dalam batas-batas kewenangan yang dimilikinya dengan penuh kehati-hatian dan itikad baik, dan dijalankan sesuai prinsip-prinsip *fiduciary duty* sejatinya Direksi tidak dapat dimintai pertanggungjawaban meskipun didalamnya terdapat konsekuensi bisnis⁶.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan di atas, maka disimpulkan Hakikat keuangan perseroan terbatas (BUMN) di Indonesia adalah transformasi status hukum modal pesero pada perseroan terbatas (BUMN) menjadi kekayaan perseroan terbatas (BUMN) yang pengelolaannya dilakukan oleh organ perseroan untuk tujuan mengejar keuntungan sesuai dengan prinsip – prinsip pengelolaan perusahaan yang baik (*good corporate governance*), oleh karenanya keuangan perseroan terbatas (BUMN) secara yuridis memperoleh status hukum sebagai keuangan Badan Hukum privat, dengan demikian hak negara untuk mengelola kekayaan yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dari APBN telah bertarnformasi menjadi Hak atas saham (sertifikat saham) dan deviden. Sistem pertanggungjawaban keuangan perseroan terbatas BUMN di Indonesia dilakukan sesuai mekanisme pertanggungjawaban korporasi yaitu melalui organ RUPS yang diukur dengan pemberian persetujuan atau penerimaan pemegang saham atas laporan pertanggung jawaban perusahaan perseroan BUMN yang dilanjutkan dengan pemberian *Volledig Acquit et de charge* atau pemberian pelunasan dan pembebasan tanggungjawab atas pelaksanaan tugas pengurusan dan pengawasan persero yang telah dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang baik (*good corporate governance*) sebagai mana diatur dalam UUPT dan anggaran dasar persero. Kedudukan hukum "keuangan perseroan terbatas BUMN" di Indonesia berada dalam cakupan keuangan badan hukum privat dan bukan termasuk cakupan keuangan hukum publik, karena modal telah mengalami transformasi menjadi kekayaan perseroan terbatas BUMN, sedangkan kekayaan negara (kekayaan yang dipisahkan bertransformasi menjadi kekayaan negara (surat berharga) dan penerimaan negara (deviden) yang merupakan cakupan keuangan publik atau keuangan negara.

⁶Khairandy, Ridwan, dan Malik, Camelia, 2017. *Good Corporate Governance, Perkembangan Pemikiran dan Implementasinya di Indonesia dalam Perspektif Hukum*, Yogyakarta: Total Media.

⁷ Wahab Aznul Hidayah Yuliana Debora Kambu, "Peran Jaksa Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi," *Journal of Law* 53, no. 9 (1981): 1689–99.

⁸ Wahab Aznul Hidayah and Muharuddin Muharuddin, "Penerapan Diversi Undang-Undang No 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (Studi Kasus Polres Sorong Kota)," *JUSTISI* 6, no. 2 (2020): 52–63, <https://doi.org/10.33506/js.v6i2.965>.

Berangkat dari beberapa kesimpulan di atas, selanjutnya diajukan saran sebagai rekomendasi dan bahan pertimbangan dalam rangka mewujudkan hakikat keuangan perseroan terbatas pada BUMN di Indonesia, Perlu kiranya penegasan kembali pada pengertian dan penjelasan UU BUMN tentang penguasaan negara atau milik negara agar posisi negara sebagai pemegang saham lebih jelas sebagai representasi dari penguasaan negara sesuai amanah UUD 1945 khususnya terkait penguasaan negara terhadap cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak yang telah diimplementasikan dengan pembentukan UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) namun dalam pelaksanaannya terdapat beragam interpretasi khususnya yang berkaitan dengan pengertian BUMN itu sendiri. Hal ini disebabkan oleh ada perbedaan istilah di mana UUD 1945 mengistilahkan penguasaan negara, sedangkan UU BUMN mengistilahkan sebagai milik negara.

REFERENSI

- Alamsyah Saragih, 2013. "Ironi Uji Materi UU Keuangan Negara", (<http://blog.pattiro.org/?p=218>), diunduh pada 11 November 2014.
- Arifin Soeriatmadja, 2010. *Sumber-sumber Keuangan Negara*. Laporan Kompendium Bidnag Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional Jakarta.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, 2006. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Atmadja, Arifin P. Soeria, 2014. *Aktualisasi Hukum Keuangan Publik*. Mujahid Press, Bandung.
- _____, 2014. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*, Edisi Ketiga, Rajawali Press, Jakarta.
- _____, 2015, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara-Suatu Tinjauan Yuridis*, Jakarta; Gramedia
- Djumana, Muhamad, 2017, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- David Putra Timbo, 2014. *Status Ua*
- Hidaya, Wahab Aznul, and Muharuddin Muharuddin. "Penerapan Diversi Undang-Undang No 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (Studi Kasus Polres Sorong Kota)." *JUSTISI* 6, no. 2 (2020): 52–63. <https://doi.org/10.33506/js.v6i2.965>.
- Yuliana Debora Kambu, Wahab Aznul Hidayat. "Peran Jaksa Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi." *Journal of Law* 53, no. 9 (1981): 1689–99.
- ng APBN yang Dipisahkan dan Dijadikan Penyertaan Modal pada BUMN Persero*. Program Studi Magister Ilmu Hukum UNDIP.
- Dwi Ary Purnomo, 2011. *Sudut Pandang Hukum tentang Kekayaan BUMN sebagai Kekayaan Negara yang Dipisahkan*. Fakultas Hukum, Program Pascasarjana Universitas Indonesia.
- Faizal, 2014. "BUMN Sebagai Badan Usaha", (<http://hukum-faizinlaw.blogspot.com/2009/05/bumnsebagai-badan-usaha.html>), diunduh pada 6 September 2014
- Fuady, M., 2016. *Perseroan Terbatas: Paradigma Baru*, Citra Aditya, Bandung.
- Goedhart, C, 2013, *Garis-Garis Besar Ilmu Keuangan Negara*, terjemahan Ratmoko, Jakarta.
- H.A.J. Ford, 2015. *Principle of Company Law. Fifth Edition*, Sidney: Butterworths.

Harjono, D.K., 2015. *Pembaharuan Hukum Perseroan Terbatas: Tinjauan Terhadap UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas*. Pusat Pengembangan Hukum dan Bisnis Indonesia, Jakarta.

H.Bohari, 2015, *Hukum Anggaran Negara*, Penerbit Rajawali Press, Jakarta.

Henry Black, Champel, Henry, 1990. *Black's Law Dictionary with Pronunciations*, St. Paul Minn: West Publishing Co.

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (PERSERO).

Tim BEPEKA, 1998, *Keuangan Negara dan Badan Pemeriksa Keuangan*. Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan, Jakarta.

Yuwono dan Abdullah, 2014. *Perseroan Terbatas dan BUMN*. Penerbit Alumni, Bandung.