

PENGAWASAN KEUANGAN NEGARA PADA BUMN MELALUI PENERAPAN PRINSIP *BUSINESS JUDGMENT RULES*

Juneidi D. Coloay
Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi
coloay.id@gmail.com

ABSTRAK

Artikel ini bertujuan untuk menjelaskan terkait kedudukan hukum dari keuangan negara yang ada pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), serta menjelaskan mengenai prinsip *business judgment rules* dalam tata kelola BUMN. Metode penelitian yang digunakan dalam artikel ini adalah penelitian hukum normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat kontradiksi pengaturan antara Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang BUMN dalam konteks penafsiran frasa “keuangan negara yang dipisahkan”. Dalam Undang-Undang Keuangan Negara menentukan bahwa keuangan negara yang dipisahkan pada permodalan BUMN merupakan bagian dari rezim keuangan negara, sedangkan sebaliknya dalam Undang-Undang BUMN menentukan bahwa keuangan negara yang dipisahkan pada permodalan BUMN bukan merupakan rezim keuangan negara sehingga menjadi tanggungjawab BUMN sepenuhnya. Akan tetapi meskipun begitu berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 telah mengamanatkan bahwa pengawasan keuangan negara yang ada pada BUMN, didasarkan pada prinsip *business judgment rules* agar tidak menghambat kinerja perusahaan dalam menjalankan usahanya.

Kata Kunci: Keuangan Negara; Badan Usaha Milik Negara; *Business Judgment Rule*.

ABSTRACT

This article aims to explain the legal position of state finances in State Company, as well as explain the principles of business judgment rules in the governance of State Company. The research method used in this article is normative legal research. The results of the study indicate that there is a regulatory contradiction between the Law on State Finance and the Law on State Company in the context of the interpretation of the phrase "separated state finances". The State Finance Law stipulates that state finances that are separated from State Company capital are part of the state financial regime, while on the contrary, the State Company Law stipulates that state finances that are separated from State Company capital are not a state financial regime so that it becomes the full responsibility of State Company. However, even so, based on the Constitutional Court Decision Number 62/PUU-XI/2013, it has mandated that state financial supervision in State Company is based on the principle of business judgment rules so as not to hamper the company's performance in running its business.

Keywords: *State Financial; State Company; Business Judgment Rule*

A. PENDAHULUAN

Perekonomian merupakan suatu bidang vital dan strategis dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, bahkan pemerintah dalam setiap kebijakannya selalu memfokuskan pada tujuan pembangunan ekonomi. Hal ini adalah suatu wujud dari tanggungjawab pemerintah dalam menjalankan tujuan nasional sebagaimana yang tertuang dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), yang salah satunya adalah berusaha untuk memajukan kesejahteraan umum.¹ Dimana tujuan tersebut kemudian dipertegas dalam norma konstitusi tepatnya pada Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 yang mengamanatkan tentang perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial.² Hal tersebut merupakan konsekuensi dari dianutnya konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagai konsep yang menghendaki agar negara turut aktif dalam upaya mensejahterakan hidup rakyatnya.³

Bentuk keterlibatan negara dalam mensejahterakan hidup rakyatnya salah satunya dapat dilihat dari adanya pendirian Badan Usaha Milik Negara (BUMN), yang selain bertujuan untuk mencari keuntungan dalam prinsip perusahaan, juga mempunyai fungsi dan tujuan pemerintah yaitu untuk mensejahterakan kehidupan masyarakat dan bertujuan untuk menciptakan peningkatan ekonomi nasional. Dimana dalam dinamika perjalanannya, BUMN turut berkontribusi dalam menghasilkan barang dan/atau jasa bagi masyarakat Indonesia.⁴

Eksistensi dan kedudukan BUMN telah diatur secara komprehensif dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN), yang menjadi payung hukum dari BUMN dalam menjalankan setiap tata kelola perusahaan. Dimana menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang *a quo* dijelaskan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara

¹ Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³ Agus Riwanto, *Politik Hukum Negara Kesejahteraan Indonesia Pasca Reformasi*, (Solo: Oase Pustaka, 2018), 10.

⁴ M. V. Dahoklory, "Dinamika Pengelolaan Keuangan BUMN Perihal "Dilema" Antara Kerugian Negara Ataupun Kerugian Bisnis." *Jurnal Recht Vinding*, Volume 9, Nomor 3, (Desember 2020), 353. Diakses 1 September 2022, <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i3.457>.

yang dipisahkan.⁵ Dimana BUMN mempunyai peran yang sangat penting dalam kegiatan usaha, tidak hanya sebatas menjalankan kewajiban utama negara tetapi juga perlu memenuhi kebutuhan masyarakat secara riil.⁶

Sebagaimana yang telah dijelaskan terkait definisi BUMN pada Undang-Undang BUMN, maka dalam pendirian suatu BUMN terdapat adanya modal negara baik seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen), yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.⁷ Dimana adanya penyertaan modal negara yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan tersebut, dalam dinamika perkembangannya ternyata menimbulkan berbagai polemik ditengah masyarakat. Terutama terkait dengan pemaknaan “kekayaan negara yang dipisahkan”, yang dalam hal ini secara kontras menimbulkan 2 (dua) pemaknaan yang berbeda dari 2 (dua) Undang-Undang, yaitu Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang Keuangan Negara.

Dalam paradigma Undang-Undang BUMN pada pokoknya menganggap bahwa kekayaan negara yang dipisahkan adalah bagian dari kekayaan BUMN sebagai badan usaha sehingga tanggungjawab sepenuhnya berada pada BUMN dalam mengelola keuangan tersebut, dikarenakan telah terdapat adanya keuangan negara yang telah dipisahkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara.⁸ Sedangkan dalam paradigma Undang-Undang Keuangan Negara pada pokoknya menganggap bahwa kekayaan negara yang dipisahkan juga termasuk ke dalam rezim keuangan negara, yang juga perlu diawasi pengelolaannya. Berangkat dari latar belakang di atas, maka dapat ditarik rumusan permasalahan berupa bagaimana kedudukan hukum keuangan negara pada BUMN? dan bagaimana prinsip *business judgment rules* dalam tata kelola BUMN? yang selanjutnya akan menjadi fokus bahasan dalam tulisan ini.

⁵ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

⁶ Tiyas Asri Putri, “Pengawasan Pengelolaan Keuangan Negara Terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN).” *Sibatik Journal*, Volume 1, Nomor 7, (Juni 2022), 1005. Diakses 1 September 2022, <https://doi.org/10.54443/sibatik.v1i7.1118>.

⁷ Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

⁸ Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah penelitian hukum normatif, dimana menurut Bachtiar penelitian hukum normatif adalah suatu penelitian yang difokuskan untuk menemukan dan merumuskan argumentasi hukum melalui analisis terhadap pokok permasalahan dengan mengkaji kaidah-kaidah dan asas-asas hukum.⁹ Dalam penelitian ini menggunakan dua jenis pendekatan, yakni pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dalam konteks ini adalah dengan meneliti perundang-undangan yang berkaitan dengan BUMN dan keuangan negara. Sedangkan pendekatan.¹⁰ Sedangkan pendekatan konseptual yang dimaksud dalam konteks ini adalah dengan melihat pandangan-pandangan doktrinal mengenai peran dan kedudukan serta eksistensi BUMN sebagai suatu badan hukum.¹¹ Adapun sumber-sumber dalam penulisan ini, menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif, karena dibentuk oleh organ-organ negara yang terlegitimasi seperti undang-undang yang ditetapkan oleh parlemen, putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, keputusan dan peraturan eksekutif, dan putusan hukum agen-agen administrasi.¹² Sedangkan bahan hukum sekunder adalah semua publikasi hukum yang tidak bersifat primer seperti buku-buku hukum, jurnal-jurnal hukum, kamus hukum, serta karya ilmiah hukum lainnya.¹³

C. HASIL DAN ANALISIS

1. Kedudukan Hukum Kekayaan Badan Usaha Milik Negara

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, BUMN mempunyai posisi yang unik, dimana selain menjalankan usaha untuk mendapatkan laba berdasarkan prinsip

⁹ Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum*, (Tangerang Selatan: Unpam Press, 2018), 56.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), 133.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, Op. Cit.*, 177.

¹² I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta: Prenadamedia, 2017), 142.

¹³ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum, Op. Cit.*, 146.

perusahaan yang mencari keuntungan, BUMN juga mempunyai tugas dan tanggungjawab untuk menjadi alat negara dalam upaya peningkatan perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial melalui produksi barang dan/atau jasa.¹⁴ Kondisi ini menimbulkan ambiguitas di tengah masyarakat, terutama berkaitan dengan kedudukan dari kekayaan BUMN. Dimana terdapat ada kesenjangan pengaturan antara Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang Keuangan Negara, yang dalam hal memiliki penafsiran yang berbeda terkait dengan keuangan dan kekayaan dari BUMN.

Pada Undang-Undang BUMN menentukan bahwa pada dasarnya kekayaan yang ada pada BUMN adalah milik BUMN secara mandiri. Dimana dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dijelaskan bahwa modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.¹⁵ Lebih lanjut dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang *a quo* diperjelas bahwa kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada persero dan/atau perum serta perseroan terbatas lainnya.¹⁶ Artinya secara gramatikal dapat dipahami bahwa kekayaan negara yang dipisahkan, yang menjadi penyertaan modal BUMN adalah keuangan negara yang telah dipisahkan dari APBN. Sementara dalam Pasal 23 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dijelaskan bahwa APBN adalah sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan setiap tahun.¹⁷ Makna Pasal tersebut mengisyaratkan bahwa ruang lingkup dari keuangan dan kekayaan negara pada prinsipnya adalah sebagaimana yang termasuk dalam APBN. Sedangkan penyertaan modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan dari alokasi APBN tahunan. Sehingga secara sederhana harusnya kekayaan BUMN telah menjadi kekayaan mandiri dari BUMN yang dikelola berdasarkan prinsip perusahaan yang sehat yang bergerak dalam ranah hukum privat, dan tidak bisa

¹⁴ M. V. Dahoklory, "Dinamika Pengelolaan Keuangan BUMN Perihal "Dilema" Antara Kerugian Negara Ataupun Kerugian Bisnis." *Loc. Cit.*,

¹⁵ Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

¹⁶ Pasal 1 Angka 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

¹⁷ Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

terdapat campur tangan negara di dalamnya, baik dalam hal pengelolaan, pengurusan, dan pengawasan yang sejatinya bergerak dalam ranah hukum publik.¹⁸

Lebih jauh lagi secara prinsip BUMN adalah sebagai suatu badan hukum, artinya secara langsung BUMN juga terikat dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas. Dimana salah satu karakteristik utama dari suatu badan hukum yaitu adanya harta kekayaan yang terpisah dari kekayaan pendiri/pengurusnya (*separate legal entity*).¹⁹ Sehingga dalam hal ini berlaku pertanggungjawaban terbatas, dimana negara selaku pemegang saham hanya bertanggungjawab sebatas dengan saham yang dimiliki negara. Sebab pada dasarnya BUMN memiliki kedudukan yang sama dengan badan hukum persero yang lain, hanya saja perbedaannya terletak pada kepemilikan modal, dimana modal pada BUMN sebagian besar atau bahkan seluruhnya berasal dari negara. Atas dasar hal tersebut maka demi hukum harusnya negara hanya bertanggungjawab atas kepemilikan modal BUMN, dan tidak bertanggungjawab secara keseluruhan terhadap kekayaan BUMN.²⁰ Jika kekayaan BUMN dianggap sebagai bagian dari kekayaan negara maka hal ini jelas telah bertentangan dengan prinsip dalam hukum perseroan terbatas, yang pada prinsipnya setiap badan hukum berbentuk persero memiliki kekayaan terpisah dengan pengurus/pendirinya.²¹

Akan tetapi pandangan berbeda justru terlihat dengan jelas dalam konstruksi Undang-Undang Keuangan Negara, dimana dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dijelaskan bahwa keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban negara.²² Lebih lanjut dijelaskan

¹⁸ Lala T. P. Nurfahmi, Henny Juliani, dan Nabitatus Sa'adah, "Tinjauan Terhadap Pemaknaan Kekayaan Negara yang Dipisahkan pada BUMN dan Akibat Hukum yang Timbul Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013." *Diponegoro Law Journal*, Volume 8, Nomor 2, (2019), 1284. Diakses 1 September 2022, <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/dlr/article/view/25463/0>.

¹⁹ M. Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), 57.

²⁰ *Ibid.*, 58.

²¹ Suparji, *Transformasi Badan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: UAI Press, 2015), 15-16.

²² Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

dalam Pasal 2 Undang-Undang *a quo*, bahwa ruang lingkup dari keuangan negara 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.²³

Dari konstruksi Pasal di atas, dapat dilihat tepatnya pada Pasal 2 huruf g Undang-Undang *a quo*, dengan tegas menentukan bahwa keuangan negara salah satunya meliputi kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah.²⁴ Artinya Undang-Undang Keuangan Negara dalam hal ini mengkategorikan kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN, sebagai bagian dari rezim keuangan negara. Menurut W. Riawan Tjandra, definisi keuangan negara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, bersifat sangat luas karena dimaksudkan untuk mengamankan kekayaan negara yang bersumber dari uang rakyat yang diperoleh melalui pajak, retribusi, maupun Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).²⁵

Adanya perluasan definisi tersebut menimbulkan akibat hukum dimana kekayaan BUMN merupakan bagian dari keuangan negara, sehingga secara *a contrario* kerugian BUMN juga harus dimaknai sebagai kerugian negara, yang dapat dilakukan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan dapat dikenakan delik tindak pidana korupsi. Hal tersebut tentu dapat menghambat kinerja BUMN

²³ Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

²⁴ Pasal 2 huruf g Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

²⁵ M. V. Dahoklory, "Dinamika Pengelolaan Keuangan BUMN Perihal "Dilema" Antara Kerugian Negara Ataupun Kerugian Bisnis." *Loc. Cit.*,

sebagai suatu perusahaan, dimana Direksi dalam melakukan pengurusan BUMN memiliki tekanan dan kekhawatiran karena akan berpotensi dikenakan delik tindak pidana korupsi bilamana terdapat kerugian pada BUMN (kerugian negara).²⁶ Padahal BUMN sebagai korporasi yang bersifat *profit oriented* dalam menjalankan bisnisnya pada dasarnya tidak akan jauh dari risiko-risiko kerugian sebagai konsekuensi logis dalam dunia perusahaan.²⁷

2. Konsep *Business Judgment Rules* Dalam Tata Kelola Badan Usaha Milik Negara

Adanya kontradiksi pengaturan terkait status kekayaan negara yang ada pada permodalan BUMN, yang diatur dalam Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang Keuangan Negara, sampai saat ini masih menuai problematika hukum di tengah masyarakat, bahkan menciptakan perdebatan panjang dikalahkan ahli dan praktisi hukum. Hamid S. Attamimi, Jimly Asshidiqqie, dan Saldi Isra merupakan ahli hukum penganut keuangan negara dalam arti luas, yang menganggap bahwa keuangan BUMN termasuk dalam ruang lingkup keuangan negara. Sedangkan dalam posisi sebaliknya, Yusuf L. Indradewa, Harun Al Rasyid, dan Arifin P. Soeriaatmadja mempunyai pemahaman keuangan negara dalam arti sempit, yang beranggapan bahwa keuangan negara hanya terbatas pada pengelolaan APBN saja.²⁸

Perdebatan tersebut menemui titik terang pasca dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013, terkait pengujian Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-Undang Keuangan Negara. Dimana para pemohon mendalilkan bahwa dengan menggolongkan perusahaan negara/daerah sebagai bagian dari ruang lingkup keuangan negara dapat secara nyata menghambat kinerja BUMN/BUMD dan dapat menciptakan ketidakpastian hukum terkait status kekayaan BUMN/BUMD.

²⁶ Made Wira Pratama, "Status Kedudukan dan Harta Kekayaan BUMN Analisa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013." *Jurnal Dharmasisya*, Volume 1, Nomor 1, (Maret 2020), 306. Diakses 1 September 2022, <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya/vol1/iss1/39/>.

²⁷ Lala T. P. Nurfahmi, Henny Juliani, dan Nabitatus Sa'adah, "Tinjauan Terhadap Pemaknaan Kekayaan Negara yang Dipisahkan pada BUMN dan Akibat Hukum yang Timbul Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013." *Op. Cit.*, 1290-1291.

²⁸ Yoyo Arifardhani, "Kemandirian Badan Usaha Milik Negara: Persinggungan Antara Hukum Privat dan Hukum Publik." *Jurnal Hukum Kenotariatan Otentik's*, Volume 1, Nomor 1, (Januari 2019), 57. Diakses 1 September 2022, <https://journal.univpancasila.ac.id/index.php/otentik/article/view/422>.

Dalam amar putusannya MK secara tegas menolak permohonan *a quo*, dimana dalam pertimbangan hukumnya MK menyatakan bahwa kekayaan negara yang menjadi penyertaan modal pada BUMN bukan merupakan transaksi yang mengalihkan hak, sehingga akibat hukumnya tidak terjadi peralihan hak dari negara kepada BUMN atau BUMD. Sebab BUMN merupakan kepanjangan tangan dari negara untuk mensejahterakan rakyatnya melalui perwujudan pembangunan ekonomi nasional sebagaimana amanat Pasal 33 konstitusi, sehingga kekayaan negara pada BUMN tersebut tidak beralih hak menjadi kekayaan BUMN, tetapi tetap merupakan kekayaan negara yang perlu untuk diawasi.²⁹ Secara akademis, Putusan MK tersebut dapat dilakukan *auto critic*, sebab terdapat adanya 2 (dua) permasalahan mendasar.

Pertama dalam pertimbangan hukumnya MK menyatakan bahwa tidak terjadi pemisahan status kekayaan antara keuangan negara dan keuangan BUMN karena sumber keuangan BUMN berasal dari negara.³⁰ Hal tersebut tentu tidak sejalan dengan konsep dan teori badan hukum, yang mendudukan suatu BUMN (persero) sebagai suatu organ yang memiliki kekayaan terpisah dengan kekayaan pendiri/pengurusnya.³¹ Teori badan hukum tersebutlah yang memperkuat konsep bahwa badan hukum adalah salah satu subjek hukum (*rechtspersoon*), yang dapat menjadi penyanggah, pemilik dan pendukung hak dan kewajiban.³²

Kedua secara empiris ternyata telah terdapat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 terkait pengujian Undang-Undang (Perpu) Nomor 49 Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara, dimana para pemohon pada pokonya ingin memisahkan penggolongan hutang perusahaan negara sebagai hutang negara, karena dianggap merugikan hak konstitusional pemohon. Dalam amar putusannya MK mengabulkan untuk sebagian permohonan *a quo* dengan menyatakan bahwa badan usaha memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan negara sehingga kewenangan

²⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 48/PUU-XI/2013 Tentang Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

³⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 48/PUU-XI/2013 Tentang Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

³¹ Abdul Halim Barkatullah, *Hukum Perseroan di Indonesia: Mengkaji Bentuk Badan Usaha Perseroan Sebagai Suatu Badan Hukum yang Dibentuk dengan Akta Autentik Dalam Menjawab Tantangan Bisnis Global*. (Bandung: Nusa Media, 2017), 27.

³² *Ibid.*, 14.

pengurusan kekayaan, usaha, termasuk penyelesaian utang-utang BUMN (persero) tunduk pada hukum perseroan terbatas berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas. Putusan MK tersebut juga menegaskan bahwa piutang BUMN (persero) bukan merupakan piutang negara.³³ Sehingga secara *a contrario* juga dapat dimaknai bahwa keuangan BUMN (persero) bukan merupakan keuangan negara. Terlihat dengan jelas terdapat adanya kontradiksi putusan dari 2 (dua) Putusan MK, dimana di satu putusan (Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/20013) MK menyatakan bahwa kekayaan BUMN merupakan kekayaan negara, tetapi di putusan lain (Putusan MK Nomor 77/PUU-IX/2011) MK menyatakan bahwa kekayaan BUMN terpisah dari kekayaan negara.

Dari konstruksi hukum di atas dapat dilihat bahwa secara ideal penyertaan modal pada BUMN pada prinsipnya harus dianggap bukan kekayaan negara, sebab terdapat adanya beberapa permasalahan hukum yang bersifat mendasar jika penyertaan modal tersebut dianggap sebagai kekayaan negara. Apalagi jika dianalisis lebih cermat dan teliti, terkait Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013. Dimana dalam putusan *a quo* sejatinya MK hanya menegaskan terkait kedudukan BUMN yang dalam hal ini sebagai perpanjangan tangan pemerintah dan negara dalam mewujudkan pembangunan ekonomi nasional, sehingga keuangan negara yang menjadi penyertaan modal pada BUMN perlu untuk diawasi.³⁴ Artinya secara sederhana dapat dilihat bahwa *ratio legis* yang hendak dibangun dalam Putusan MK tersebut hanyalah terkait dengan bagaimana konsep pengawasan kinerja BUMN sebagai fungsi perpanjangan tangan pemerintah (mensejahterakan rakyat dan mewujudkan pembangunan ekonomi nasional).³⁵ Oleh karenanya terkait pengurusan dan pengelolaan BUMN tetap didasarkan pada tata kelola perusahaan yang bergerak di ranah privat.

Hal ini diperkuat dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 terkait pengujian Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-

³³ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 77/PUU-IX/2011 Tentang Pengujian Undang-Undang (Perpu) Nomor 49 Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara.

³⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 48/PUU-XI/2013 Tentang Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

³⁵ Agus Darmawan, "Pengelolaan BUMN Sebagai Transformasi Keuangan Publik Menjadi Keuangan Privat Dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara." *Jurnal Yustitia*, Volume 6, Nomor 2, (2020), 122. Diakses 1 September 2022, <https://doi.org/10.31943/yustitia.v6i2.121>.

Undang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dimana dalam amar putusannya MK menyatakan bahwa kekayaan BUMN tetap masuk dalam rezim keuangan negara, oleh karenanya perlu untuk diawasi. Namun karena BUMN sebagai suatu badan hukum yang bersifat *profit oriented* yang memiliki risiko kerugian bisnis yang besar, maka MK menyatakan bahwa paradigma pengawasan BPK terhadap BUMN dari yang awalnya dilakukan dengan cara pengelolaan penyelenggaraan pemerintahan (*government judgment rules*), berubah menjadi pengawasan yang didasarkan pada paradigma perusahaan (*business judgment rules*).³⁶

Konsep *business judgment rules* merupakan alasan pembenar bagi seorang direksi dalam menjalankan BUMN, bilamana terkena tuduhan dan dituntut melakukan tindak pidana korupsi manakala terjadi kerugian dalam jalannya BUMN. Konsep *business judgment rules* dimaksudkan untuk melindungi Direksi atas setiap keputusan bisnis, baik rugi maupun untung yang merupakan transaksi suatu perseroan dengan memenuhi syarat: keputusan sesuai dengan hukum yang berlaku; dilakukan dengan itikad baik; dilakukan dengan tujuan yang benar; putusan memiliki dasar yang rasional; dilakukan dengan kehati-hatian; dilakukan dengan cara yang layak dipercaya (*reasonable belief*) sebagai pilihan yang terbaik bagi perseroan.³⁷

Pengaturan terkait dengan konsep *business judgment rules* termuat dalam Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Perseroan Terbatas, yang menyatakan bahwa anggota Direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian BUMN (persero) 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

³⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 62/PUU-XI/2013 Tentang Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

³⁷ Nur Rohim Yunus dan Latipah Nasution, "Transformasi dan Pengawasan Keuangan Negara Pada BUMN dengan Prinsip Business Judgment Rule." *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, Volume 16, Nomor 2, (Juli-Desember 2021), 199-200. Diakses 1 September 2022, <https://doi.org/10.33059/jhsk.v16i2.3793>.

yang mengakibatkan kerugian; dan (d) telah mengambil tindakan untuk mencegah timbulnya atau berlanjutnya kerugian tersebut.³⁸

Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013 telah memberikan benang merah yang konkrit dan komprehensif terkait dengan kedudukan hukum dari status kekayaan BUMN. Dimana *ratio legis* yang dibangun dalam putusan tersebut telah memperjelas bahwa meskipun penyertaan modal pada BUMN tetap merupakan rezim keuangan negara yang berada di ranah hukum publik sehingga perlu untuk diawasi pengelolaannya, akan tetapi pengawasannya didasarkan pada paradigma perusahaan yang berada di ranah hukum privat (*business judgment rules*).³⁹ Dengan mekanisme tersebut tentu tidak akan menghambat kinerja BUMN dalam menjalankan tata kelola perusahaannya.

D. PENUTUP

Terdapat adanya kontradiksi pengaturan terkait dengan kedudukan hukum dari keuangan negara yang ada pada BUMN, dimana dalam Undang-undang BUMN menempatkan penyertaan modal pada BUMN yang berasal dari keuangan negara yang dipisahkan, adalah murni kekayaan BUMN dan bukan merupakan kekayaan negara. Sedangkan sebaliknya dalam Undang-Undang Keuangan Negara justru menempatkan keuangan negara yang dipisahkan yang menjadi penyertaan modal BUMN, adalah bagian dari rezim keuangan negara sehingga perlu untuk diawasi pengelolaannya. Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013 telah memberikan titik terang terkait status keuangan negara yang ada pada permodalan BUMN. Dimana meskipun penyertaan modal pada BUMN tetap digolongkan sebagai bagian dari rezim keuangan negara yang bergerak dalam ranah hukum publik sehingga perlu diawasi pengelolaannya, akan tetapi pengawasan keuangan negara yang ada pada BUMN tersebut, dilakukan dengan menggunakan paradigma perusahaan yang bergerak dalam ranah hukum privat (*business judgment rules*), sehingga tidak akan mengganggu kinerja dari Direksi BUMN dalam menjalankan BUMN.

³⁸ Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

³⁹ Nur Rohim Yunus dan Latipah Nasution, "Transformasi dan Pengawasan Keuangan Negara Pada BUMN dengan Prinsip Business Judgment Rule." *Op. Cit.*, 200.

Berdasarkan kesimpulan tersebut maka perlu merevisi Undang-Undang terkait seperti dan tidak terbatas pada Undang-Undang BUMN, Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang Perseroan Terbatas, Undang-Undang BPK, dan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, melalui metode *Omnibus Law* dengan tujuan mengharmonisasikan pemaknaan terkait kekayaan negara yang dipisahkan yang menjadi penyertaan modal pada BUMN. Selain itu juga perlu adanya sosialisasi, pembudayaan, dan penanaman nilai terkait dengan tata kelola dan pengawasan BUMN berdasarkan prinsip *business judgment rules* di lingkungan masyarakat, organ BUMN, pihak terkait (BPK dan KPK), dan penegakan hukum secara keseluruhan, agar dapat menjadi landasan untuk membangun sistem tata kelola BUMN yang sehat, berintegritas, dan bertanggungjawab.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bachtiar. *Metode Penelitian Hukum*. Tangerang Selatan: Unpam Press, 2018.
- Barkatullah, Abdul Halim. *Hukum Perseroan di Indonesia: Mengkaji Bentuk Badan Usaha Perseroan Sebagai Suatu Badan Hukum yang Dibentuk dengan Akta Autentik Dalam Menjawab Tantangan Bisnis Global*. Bandung: Nusa Media, 2017.
- Diantha, I Made Pasek. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Prenadamedia, 2017.
- Harahap, M. Yahya. *Hukum Perseroan Terbatas*. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2019.
- Riwanto, Agus. *Politik Hukum Negara Kesejahteraan Indonesia Pasca Reformasi*. Solo: Oase Pustaka, 2018.
- Suparji. *Transformasi Badan Hukum di Indonesia*. Jakarta: UAI Press, 2015.

Jurnal

- Arifardhani, Yoyo. "Kemandirian Badan Usaha Milik Negara: Persinggungan Antara Hukum Privat dan Hukum Publik." *Jurnal Hukum Kenotariatan Otentik's*, Volume 1, Nomor 1, (Januari 2019), diakses 1 September 2022, <https://journal.univpancasila.ac.id/index.php/otentik/article/view/422>.

- Dahoklory, M. V. "Dinamika Pengelolaan Keuangan BUMN Perihal "Dilema" Antara Kerugian Negara Ataupun Kerugian Bisnis." *Jurnal Recht Vinding*, Volume 9, Nomor 3, (Desember 2020), diakses 1 September 2022, <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i3.457>.
- Darmawan, Agus. "Pengelolaan BUMN Sebagai Transformasi Keuangan Publik Menjadi Keuangan Privat Dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara." *Jurnal Yustitia*, Volume 6, Nomor 2, (2020), diakses 1 September 2022, <https://doi.org/10.31943/yustitia.v6i2.121>.
- Nurfahmi, Lala T. P, Henny Juliani, dan Nabitatus Sa'adah. "Tinjauan Terhadap Pemaknaan Kekayaan Negara yang Dipisahkan pada BUMN dan Akibat Hukum yang Timbul Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013." *Diponegoro Law Journal*, Volume 8, Nomor 2, (2019), diakses 1 September 2022, <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/dlr/article/view/25463/0>.
- Pratama, Made Wira. "Status Kedudukan dan Harta Kekayaan BUMN Analisa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013." *Jurnal Dharmasiswa*, Volume 1, Nomor 1, (Maret 2020), diakses 1 September 2022, <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasiswa/vol1/iss1/39/>.
- Putri, Tiyas Asri. "Pengawasan Pengelolaan Keuangan Negara Terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN)." *Sibatik Journal*, Volume 1, Nomor 7, (Juni 2022), diakses 1 September 2022, <https://doi.org/10.54443/sibatik.v1i7.118>
- Yunus, Nur Rohim dan Latipah Nasution. "Transformasi dan Pengawasan Keuangan Negara Pada BUMN dengan Prinsip Business Judgment Rule." *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, Volume 16, Nomor 2, (Juli-Desember 2021), diakses 1 September 2022, <https://doi.org/10.33059/jhsk.v16i2.3793>

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

Putusan Pengadilan

- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 77/PUU-IX/2011 Tentang Pengujian Undang-Undang (Perpu) Nomor 49 Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 48/PUU-XI/2013 Tentang Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 62/PUU-XI/2013 Tentang Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan.