

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

**LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

## **AKIBAT HUKUM PEMISAHAN KEKAYAAN NEGARA MELALUI PENYERTAAN MODAL**

**Amalia Ghinarahmatina**  
[ghina.rahmatina@hotmail.com](mailto:ghina.rahmatina@hotmail.com)

### **ABSTRACT**

*The present state finances can not be seen as only the state's role as the authority, the roles / actions outlined in the State Budget. Differences in the understanding of state finances is also due to differences in the definition of state losses. Not only related to the definition of loss to the state, problems related to the wealth of a country that has invested in state-owned through equity participation led to various problems, among others related to the status of the State Treasury were separated. Besides the differences in the definition of the State Treasury and Financial Limited, causing some company directors who have capital from countries not hesitate in taking business decisions because they must be confronted with the threat of the risk of financial loss to the country and the threat of corruption. If the loss is equal to loss of state-owned it conflicts with limited liability.*

**Key Words:** Separated State Assets, Corporation, Coporation Finacial, Limited Liability, State Loses, Subject of Private Law, Directors, *Business Judgement Rules*.

### **ABSTRAK**

Kuangan negara sekarang ini tidak dapat dipandang sebagai peran negara hanya sebagai otoritas, yang peranan / tindakannya dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Perbedaan pemahaman keuangan negara juga disebabkan adanya perbedaan definisi dari kerugian negara. Tidak hanya terkait dengan definisi kerugian negara, permasalahan terkait dengan harta kekayaan negara yang telah ditanamkan dalam persero melalui penyertaan modal memunculkan berbagai masalah, antara lain terkait dengan status Keuangan Negara yang dipisahkan. Selain itu adanya perbedaan definisi Keuangan Negara dan keuangan Persero, menyebabkan sebagian direksi perseroan yang memiliki modal yang berasal dari negara ragu dalam mengambil keputusan bisnis karena mereka harus dihadapkan dengan ancaman risiko kerugian keuangan negara dan ancaman tindak pidana korupsi. Apabila kerugian persero sama dengan kerugian negara hal itu bertentangan dengan pertanggungjawaban terbatas.

**Kata Kunci:** Aset Negara Yang Dipisahkan, Korporasi, Finacial Coporation, Tanggung Jawab Terbatas, Kerugian Negara, Subjek Hukum Perdata, Direksi, Aturan Penilaian Bisnis

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

**LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & Keadilan**

## 1. PENDAHULUAN

Keuangan negara sekarang ini tidak dapat dipandang sebagai peran negara hanya sebagai otoritas, yang peranan / tindakannya dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Sekarang ini negara dapat diposisikan sebagai subyek hukum privat.

Walaupun demikian permasalahan terkait dengan harta kekayaan negara yang telah ditanamkan dalam persero melalui penyertaan modal memunculkan berbagai masalah, antara lain terkait dengan status Keuangan Negara yang dipisahkan. Masalah utama terkait dengan adanya perbedaan aspek hukum, yaitu aspek hukum publik dan aspek hukum privat yang mana negara sebagai subyek hukumnya. “Negara dan daerah sebagai badan hukum publik sering disebut sebagai badan hukum *sui generis*, artinya negara atau daerah sebagai badan hukum publik, tetapi pada saat yang sama sekaligus dapat berperan sebagai badan hukum privat<sup>1</sup>.” Badan hukum *sui generis* adalah badan hukum yang memiliki karakteristik khusus, maksud *sui generis* adalah memiliki karakteristik tersendiri yang berbeda dari yang lainnya. Dengan negara menggunakan perannya sebagai badan hukum privat maka negara tidak dapat menggunakan imunitas sebagai badan hukum publik, namun secara langsung maupun tidak negara harus tunduk terhadap hukum privat.

Perbedaan pemahaman keuangan negara juga disebabkan adanya perbedaan definisi dari kerugian negara. Definisi kerugian negara menurut Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara, “Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.”

Status harta kekayaan perseroan yang dipandang dari dua domain berbeda memberikan implikasi yang berbeda pula, karena dalam domain hukum publik dengan adanya kekayaan negara didalam harta kekayaan persero maka secara serta merta maka negara dapat melakukan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara di dalam perseroan tersebut. Namun walaupun demikian didalam domain hukum privat, negara

---

<sup>1</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori, Kritik, dan Praktik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, (selanjutnya disingkat Arifin P. Soeria Atmadja), h. 88.

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

## **LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

dianggap seperti layaknya pemegang saham biasa dan terlepas dari imunitasnya sebagai badan hukum publik karena dengan melakukan penyertaan modal maka negara dianggap telah menundukkan diri pada domain hukum privat dan negara tidak dapat melakukan pemeriksaan terhadap harta kekayaan persero.

Permasalahan mengenai status kewenangan perseroan yang memiliki modal negarapun juga bermasalah terutama dengan munculnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013, terjadi pertentangan dengan akibat apabila perseroan yang modalnya berasal dari negara ketika melakukan pengelolaan bisnis sesuai *business judgment rules* dan kemudian perseroan tersebut mengalami kerugian, apakah kerugian persero tersebut merupakan bagian dari kerugian negara. Dan apakah dengan ini direksi maupun komisaris dapat dimintai tanggung jawab pidana, karena munculnya dugaan pidana korupsi.

Pengawasan terhadap Keuangan Negara di Indonesia belum diatur secara baik, hal tersebut dapat dilihat dari adanya penyamaan posisi pengawasan dan pemeriksaan antara keuangan negara yang dikelola oleh Pemerintah pusat maupun Pemerintah Daerah dengan kekayaan negara yang telah dipisahkan. Pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013, menyatakan bahwa perlu adanya sistem pengawasan yang berbeda terhadap Perseroan yang berada di ranah privat terlepas dari lembaga pengawas pemerintah yang berada pada domain hukum publik. Dengan demikian akan menciptakan *good corporate governance*.

## **2. METODE**

### **a. Tipe Penelitian**

Penelitian ini menggunakan tipe Penelitian Normatif, yaitu penelitian dengan mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat yang menjadi acuan perilaku setiap orang. Selain itu penelitian normatif bertujuan pula sebagai keperluan akademis yaitu peneliti berposisi sebagai pihak yang netral dan sasaran pembacanya adalah akademisi maupun praktisi.

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

**LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & Keadilan**

#### **b. Jenis Pendekatan**

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Statute Approach* atau pendekatan peraturan perundang-undangan. *Statute Approach* adalah suatu *legal research* yang menempatkan pendekatan peraturan perundang-undangan sebagai salah satu pendekatan. Di dalam penelitian ini langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan pemisahan harta kekayaan negara melalui penyertaan modal negara sehingga dari penelaahan tersebut diharapkan dapat memecahkan isu hukum yang dihadapi.

Pendekatan kedua yang digunakan adalah *Conceptual Approach* atau pendekatan konseptual yaitu pendekatan penelitian hukum yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut digunakan untuk menemukan ide-ide yang melahirkan konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang sesuai dengan isu hukum yang dihadapi, sehingga dapat menjadi dasar argumentasi dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.

### **3. PEMBAHASAN**

#### **Prinsip Kekayaan Yang Dipisahka**

Pentingnya peran negara dalam pelaksanaan perekonomian negara maka negara dapat membentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN), sebagai wujud negara untuk membantu melaksanakan kesejahteraan bagi masyarakat.

Mubyarto mengemukakan bahwa penguasaan oleh negara sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk menguasai cabang-cabang produksi tertentu yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah bertujuan untuk meningkatkan kemakmuran rakyat secara maksimal.<sup>2</sup>

Hal ini sejalan dengan pandangan Soepomo yang mengemukakan bahwa penguasaan negara itu bisa diartikan mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertinggi produksi<sup>3</sup>.

---

2 *Ibid*, h.57.

3 *Ibid*.

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

## **LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

Persero merupakan badan hukum (*rechtspersoon*) yang mandiri dan memiliki hak maupun kewajibannya sendiri termasuk terkait dengan harta kekayaan yang dimiliki persero tersebut terlepas dari harta kekayaan pendirinya maupun pengurusnya. Konsep pemisahan harta kekayaan pada Persero juga berlaku pula pada negara sebagai badan hukum publik, dengan negara turut serta dalam penyertaan modal di suatu persero, maka secara serta merta negara dianggap tunduk dalam domain hukum privat.

Dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dinyatakan “Pemegang Saham Perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimilikinya.” Materi Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas sesuai dengan konsep dari persero yaitu prinsip entitas terpisah (*separate entity*) dan tanggung jawab terbatas (*Limited liability*). Namun prinsip ini tidak dihiraukan dengan masuknya modal negara dalam perseroan. Oleh sebab itu muncullah kerancuan mengenai kekayaan negara dan kekayaan perseroan dan terkait mengenai pemeriksaan dan kerugian negara. Perbedaan pemahaman keuangan negara juga disebabkan adanya perbedaan definisi dari kerugian negara. Definisi kerugian negara menurut Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara, “Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.”

Status harta kekayaan perseroan yang dipandang dari dua domain berbeda memberikan implikasi yang berbeda pula, karena dalam domain hukum publik dengan adanya kekayaan negara didalam harta kekayaan persero maka secara serta merta maka negara dapat melakukan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara di dalam perseroan tersebut. Namun walaupun demikian didalam domain hukum privat, negara dianggap seperti layaknya pemegang saham biasa dan terlepas dari imunitasnya sebagai badan hukum publik karena dengan melakukan penyertaan modal maka

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

**LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

negara dianggap telah menundukkan diri pada domain hukum privat dan negara tidak dapat melakukan pemeriksaan terhadap harta kekayaan persero.

Adanya perbedaan penafsiran memberikan rasa ketakutan dan keragu-raguan dalam pengambilan keputusan bisnis, maka semua keputusan bisnis akan selalu memakan waktu yang lama dan menimbulkan biaya yang tinggi, karena direksi harus berkoordinasi dan meminta pendapat dari berbagai pihak seperti Kejaksaan, Badan Pengawas Keuangan Pembangunan, konsultan keuangan, dan konsultan hukum. Sedangkan dalam dunia bisnis direksi perlu untuk bertindak cepat dan tepat dalam mengambil keputusan bisnis.

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dirumuskan bahwa keuangan negara meliputi kekayaan negara yang dipisahkan dengan penyertaan modal pada persero, seperti Pasal 2 huruf g yang rumusannya “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.” Apabila membaca Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara ini jelas pengertian keuangan negara, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara, sehingga kekayaan negara yang dipisahkan yang dimasukan sebagai penyertaan modal negara di persero adalah tetap kekayaan negara.

Sedangkan di Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) secara *a contrario* menentukan hal berbeda menyangkut kekayaan negara yang dipisahkan. Pengertian kekayaan negara tercantum pada Pasal 1 angka (10) Undang- Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Kekayaan Negara yang dipisahkan berdasarkan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perusahaan Umum serta perseroan terbatas lainnya. Selanjutnya pada penjelasan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

## **LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

19 Tahun 2003 tentang BUMN yang artinya kekayaan negara yang dipisahkan merupakan kekayaan negara yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal kepada Badan Usaha Milik Negara. Dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara terjadi perbedaan arti dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara merumuskan, "Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan yang ditetapkan dalam APBN dan APBD". Dengan adanya pengertian mengenai perbendaharaan negara yang melibatkan investasi dan kekayaan yang dipisahkan dari APBN dan APBD menjadi pertanggungjawaban dan pengelolaan perbendaharaan negara secara otomatis maka menempatkan investasi dalam perseroan dalam domain hukum publik.

Pada Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diatur bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Dengan berdasarkan pada Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka penyertaan modal yang dilakukan oleh negara pada perseroan merupakan salah satu wujud pelaksanaannya. Penyertaan modal yang dilakukan oleh negara berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Masalah kekayaan negara yang dipisahkan terkait dengan keuangan negara semakin rumit. Terdapat dua pandangan yang sama-sama kuat yaitu yang memandang kekayaan negara yang dipisahkan tetap sebagai bagian keuangan negara, dan yang memandang bahwa dengan adanya kekayaan yang dipisahkan dengan melalui penyertaan modal dalam persero maka, kekayaan yang dipisahkan telah menjadi bagian dari harta kekayaan persero.

Kekayaan Negara yang dipisahkan yang kemudian menjadi penyertaan modal pada perseroan merupakan salah satu bentuk perwujudan negara untuk melaksanakan konsep dari negara kesejahteraan (*welfare state*). Hal tersebut sesuai dengan Pasal 33

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

## **LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Bentuk kekayaan negara yang dipisahkan merupakan salah satu unsur keuangan negara yang dikelola dengan sebaik-baiknya.

Pemisahan kekayaan negara ini mengandung makna dan konsekuensi, yaitu pemerintah menyisihkan kekayaan negara untuk dijadikan modal penyertaan guna dijadikan modal pendirian perusahaan umum atau perseroan, atau untuk menambah dan memperkuat struktur permodalan perusahaan umum atau perseroan terbatas dalam meningkatkan kegiatan usahanya<sup>4</sup>.

Definisi kekayaan negara yang dipisahkan menurut Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Kekayaan Negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Perseroan dan/atau Perusahaan Umum serta perseroan terbatas lainnya. Selanjutnya pada penjelasan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara kekayaan negara yang dipisahkan merupakan kekayaan negara yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal kepada persero.

Dalam pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan muncul berbagai kendala antara lain terkait dengan status keuangan negara yang telah dipisahkan dan menjadi modal di persero. Persero yang seharusnya badan hukum privat dengan adanya definisi dari Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, “Perbendaharaan negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan yang ditetapkan dalam APBN dan APBD”, menjadikan persero dapat diperiksa oleh badan hukum publik yang berwenang memeriksa keuangan negara. Dengan demikian maka perseroan ditempatkan di dalam domain hukum publik.

Selain itu Prinsip Kekayaan Negara yang Dipisahkan dalam bentuk Penyertaan Modal dalam Persero juga didukung dengan adanya Fatwa dari Mahkamah Agung

---

4 Arifin P. Soeria Atmadja, *Op.Cit*, h. 115.

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

**LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 tentang Pemisahan kekayaan BUMN dari kekayaan negara. Isi dari fatwa tersebut antara lain terkait Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan Pasal 4 ayat (1) pada undang-undang yang sama yang menurut Mahkamah Agung merupakan undang-undang yang lebih khusus tentang Badan Usaha Milik Negara, jelas dikatakan bahwa modal persero yang berasal dari kekayaan yang telah dipisahkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sehingga dalam pengelolaannya tidak seharusnya didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tapi harusnya berdasarkan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat, menurut Mahkamah Agung bahwa piutang yang dimiliki Badan Usaha Milik Negara bukanlah bagian dari piutang dari negara. Hal tersebut juga sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011, menurut Mahkamah Agung bahwa Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha milik Negara posisinya lebih khusus daripada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (*lex specialis derogat legi generali*) dengan demikian maka Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dianggap tidak mengikat secara hukum.

Penyertaan modal yang dilakukan negara yang bersumber dari kekayaan negara yang dipisahkan merupakan bentuk dari pergeseran rezim yang asal mulanya merupakan bagian dari keuangan negara yang merupakan rezim hukum publik setelah menjadi penyertaan modal pada persero maka bergeser menjadi rezim hukum privat yang berlaku.

Dalam pelaksanaan pengelolaannya negara, negara tidak dapat sepenuhnya melepaskan pengawasan terhadap pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan tersebut. Namun sebenarnya bahwa dalam pengelolaan keuangan persero maka sepenuhnya merupakan kewenangan dari perseroan sendiri, namun dalam hal ini negara selaku pemegang saham dapat melakukan proses pengawasan, dan dalam kedudukan sama seperti pemegang saham perorangan lainnya. Dikaitkan dengan pengawasan yang dimaksud pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013, seharusnya pengawasan lembaga publik hanya berhenti pada representatif dari negara pada persero

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

## **LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

sebagai pemegang saham tersebut, sehingga pemeriksaan yang dilakukan lembaga publik tidak sampai meliputi kekayaan persero.

Penegasan atas pertanggungjawaban terbatas yang dimiliki pemegang saham sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, “Pemegang saham Perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimiliki”. Dengan demikian maka jelas bahwa harta persero terpisah dengan harta negara. Apabila harta persero sama seperti harta negara maka utang persero sama dengan utang negara yang hal itu bertentangan dengan pertanggung jawaban terbatas.

### **Status Harta Kekayaan Persero Dalam Perspektif Harta Kekayaan Negara**

Persero sebagai badan hukum dikonstruksikan selayaknya manusia, yaitu dengan memiliki hak dan kewajiban, sehingga persero dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum melalui organ yang dimiliki persero. Persero selaku badan hukum dipandang terpisah dari orang perorangan yang mengelola persero tersebut, sehingga segala keuntungan yang didapat dalam kegiatan persero akan menjadi keuntungan persero. Apabila persero mengalami kerugian, beban atas kerugian tidak dapat dibebankan pada orang perorangan yang mengelola persero tersebut.

Asas yang sangat penting dalam persero yang selanjutnya adalah *limited liability*, tanggung jawab terbatas (*limited liability*) maksudnya adalah bahwa pemegang saham bertanggung jawab hanya sebesar modal yang disertakan dalam perseroan yang berarti hanya sebesar saham yang dimiliki. Pemegang saham tidak dapat bertanggung jawab sampai harta pribadi yang dimilikinya.

Namun hal tersebut tidak mengurangi kemungkinan Pemegang Saham bertanggung jawab sampai meliputi harta pribadinya, apabila diketahui bahwa pemegang saham memiliki itikad tidak baik dengan memperlakusikan persero untuk kepentingan pribadi atau pemegang saham bertindak sebagai penanggung terhadap kreditor atas utang perseroan. Konsep ini biasa disebut sebagai *piercing corporate veil*,

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

## **LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

dan dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas juga telah diatur terutama pada Pasal 3 ayat (2).

Risiko negara karena turut serta dalam melakukan penyertaan modal dalam persero antara lain negara harus tunduk dalam lingkup hukum privat karena persero sebagai badan hukum privat. Hakikat pemisahan kekayaan negara yang dipisahkan untuk dijadikan penyertaan modal pada persero sebagai badan hukum privat, seperti persero adalah pelepasan sama sekali dari induknya, yaitu kekayaan negara atau keuangan negara. Akibat hukum dari penyertaan tersebut adalah negara akan berstatus sebagai pemegang saham dalam persero dan pemilik modal dalam perusahaan umum, yang dalam hal ini diwakili oleh menteri Negara BUMN.

Kekayaan negara yang dipisahkan tersebut akan menjadi kekayaan persero dan perum. Dalam bahasa Belanda dikenal dengan istilah *split'sen* atau *splitse* itu berarti pembagian atau pembelahan menjadi dua. Dibagi atau dibelah itu mengandung makna yuridis bahwa antara yang satu dengan yang lain memang sudah tidak menjadi satu kesatuan<sup>5</sup>.

Menurut hukum persero, negara berstatus sebagai pemegang saham, bukan merupakan lembaga publik, sehingga Direksi maupun Dewan komisaris dari persero bukanlah penyelenggara negara, mereka adalah organ persero yang tunduk pada domain hukum privat.

Menurut pendapat Arifin P. Soeria Atmadja, bahwa sesuai dengan Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, negara pada saat memisahkan kekayaannya dalam rangka pendirian BUMN/ Persero yang dananya berasal dari APBN wajib dilakukan dengan Peraturan Pemerintah dan ini masih bertindak dalam ranah lingkungan kuasa hukum publik/ keuangan negara. Namun, Ketika menyampaikan kehendaknya mendirikan BUMN/ Persero di hadapan notaris maka seketika itu pula negara menundukkan dirinya secara sukarela dan diam-diam pada Hukum Perdata, dan kedudukan yuridis negara adalah sebagai subyek hukum perdata biasa dan kehilangan imunitas publiknya. Negara sebagai pemegang saham sama kedudukannya dengan anggota masyarakat biasa pemegang saham lainnya (hubungan horizontal)<sup>6</sup>.

---

5 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013, h. 78.

6 Arifin P. Soeria Atmadja, *Op.Cit.*, h. 399, dikutip dari Putusan MK Nomor 62, h. 17.

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

## **LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

Selain itu terdapat berdasarkan ketentuan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dibahas dan ditetapkan setiap tahun oleh Presiden dan DPR, terdapat ketentuan yang menyatakan bahwa “Penerimaan negara bukan pajak ..., bagian pemerintah atas laba Badan Usaha Milik Negara,....”

Dari ketentuan diatas bahwa hanya laba (Deviden) BUMN yang dinyatakan dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) saja yang menjadi bagian dari Keuangan Negara sebagai bagian dari Penerimaan Negara Bukan Pajak, sedangkan kekayaan dari BUMN adalah Kekayaan Persero sendiri bukan kekayaan negara<sup>7</sup>.

Dengan menyetorkan bagian laba usaha persero atau pajak persero, uang yang semula merupakan uang privat, serentak uang tersebut masuk ke kas negara, sehingga uang privat tersebut menjadi uang publik dan dengan sendirinya tunduk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Menurut Erman Rajaguguk, penafsiran dari Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara ialah kekayaan BUMN adalah Kekayaan Negara. “Pasal 2 huruf g tidak diartikan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan itu adalah saham karena saham sudah dimasukkan dalam surat berharga seperti yang disebutkan dalam Pasal 2 huruf g itu sendiri ‘Kekayaan negara/ Kekayaan daerah yang telah dikelola sendiri oleh pihak lain berupa uang, surat berharga ....’<sup>8</sup>.” Dari penjelasan tersebut terjadi inkonsistensi sehingga membingungkan dan memberikan ketidakpastian hukum, sehingga dapat menghambat tugas dan kewenangan dari Direksi dan Komisaris Persero, karena apabila terjadi kerugian pada persero maka direksi dan komisaris dapat dituduh merugikan negara dan dapat dituduh melakukan korupsi.

---

7 Erman Rajaguguk, “Walaupun Keuangan BUMN bukan Kengan Negara; KPK, Kejaksaan, dan Kepolisian tetap berwenang Memeriksa Korupsi di BUMN, <http://www.ermanhukum.com/dokumen/Keuangan%20BUMN%20bukan%20Keuangan%20Negara.pdf>, h. 1, dikunjungi pada tanggal 10 Oktober 2015.

8 Ibid.

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

## **LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

Apabila keuangan negara bukan keuangan persero maka negara selaku pemegang saham apabila persero mengalami kerugian karena deviden yang didapat kecil maka negara dapat melakukan gugatan ganti kerugian, sebagaimana disebutkan pada Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 97 ayat (6) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pada Pasal 61 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas mengatur bahwa, "Setiap pemegang saham berhak mengajukan gugatan terhadap Perseroan ke pengadilan negeri apabila dirugikan karena tindakan Perseroan yang dianggap tidak adil dan tanpa alasan wajar sebagai akibat keputusan RUPS, Direksi, dan/atau Dewan Komisaris".

Pasal 97 ayat (6) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas mengatur bahwa, " Atas nama perseroan, pemegang saham yang mewakili paling sedikit 10% (sepuluh persen) dari jumlah sahamnya dengan hak suara dapat mengajukan gugatan melalui pengadilan negeri terhadap anggota direksi yang karena kesalahan atau kelalaiannya menimbulkan kerugian pada perseroan". Dengan kedua pasal tersebut maka negara memiliki dasar gugatan ganti kerugian apabila negara mengalami kerugian akibat kelalaian persero.

Adanya pandangan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan benar-benar terpisah dari keuangan negara berimplikasi bahwa dengan memposisikan kembali orientasi pemeriksaan dan keuangan negara, pemeriksaan terhadap Badan Usaha Milik Negara, khususnya yang berbentuk Persero, tentu bukan menjadi kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan.

Sebagai lembaga negara, secara ideal, Badan Pemeriksa Keuangan harus memusatkan orientasi pemeriksaan terhadap kebijakan keuangan negara yang bersifat strategis. Dengan demikian, pemeriksaan terhadap Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk persero diserahkan kepada akuntan publik, yang kemudian pelaporannya diserahkan kepada Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Badan Pemeriksa Keuangan hanya dapat melakukan pemeriksaan terhadap BUMN/BUMD jika dikehendaki Rapat Umum Pemegang Saham. Hal inilah merupakan esensi dasar kemandirian BUMN/BUMD sebagai badan hukum<sup>9</sup>.

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

## **LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

Badan Pemeriksa Keuangan masih dapat melakukan pemeriksaan terhadap persero, namun berdasarkan Pasal 71 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Sehingga Badan Pemeriksa Keuangan masih dapat melakukan pemeriksaan atas ketetapan dari Rapat Umum Pemegang Saham.

Berdasarkan prinsip pemisahan kekayaan badan hukum maka akan secara tegas terlihat bentuk kemandirian dari perseroan dalam pelaksanaan pengelolaan kekayaan persero. Dengan dipatuhinya prinsip ini maka direksi dan dewan komisaris akan merasa aman dan tidak was-was dalam melakukan *bussiness judgement rules*, dan tidak takut untuk dikenai dan dituduh atas tindak pidana korupsi apabila persero mengalami kerugian.

### **4. KESIMPULAN**

Berdasarkan uraian diatas maka dapat ditarik kesimpulan yang sesuai untuk menjawab rumusan masalah dari penulisan skripsi ini :

a. Harta kekayaan negara yang dipisahkan yang dijadikan modal penyertaan dalam Persero merupakan keuangan Persero, karena persero merupakan subyek hukum yang berdiri sendiri terlepas dari para pendirinya maupun pemegang saham. Berdasarkan asas pemisahan harta kekayaan, kekayaan badan hukum terpisah dari kekayaan pendirinya, maka negara selaku pemegang saham yang telah menyertakan modalnya pada persero hanya bertanggungjawab sebesar modal yang telah disertakan dan kekayaan persero terpisah dari keuangan negara. Modal yang telah disertakan telah menjadi milik persero karena kekayaan yang dimiliki pemegang saham terpisah dari kekayaan persero.

b. Status harta kekayaan Perseroan dalam perspektif Keuangan Negara yang dipisahkan. Kekayaan negara yang dipisahkan yang telah disertakan dalam persero bukan lagi menjadi bagian dari keuangan negara. Yang menjadi bagian dari keuangan negara adalah kepemilikan modal yang disertakan yaitu dalam bentuk saham.

Berdasarkan doktrin *limited liability* maka pemegang saham yang telah menyertakan modalnya pada persero hanya bertanggungjawab sebesar modal yang

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

## **LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

telah disertakan. Negara yang telah menyertakan modalnya juga berkedudukan sebagai pemegang saham, dan hanya bertanggung jawab sebesar modal yang disertakan. Penyertaan modal yang dilakukan negara yang bersumber dari kekayaan negara yang dipisahkan merupakan bagian dari pergeseran rezim yang asal mulanya merupakan bagian dari keuangan negara yang merupakan rezim hukum publik setelah menjadi penyertaan modal pada persero maka bergeser menjadi rezim hukum privat yang berlaku.

### **SARAN**

Perlunya harmonisasi dan penyelarasan antara undang-undang yang terkait dengan keuangan negara dengan undang-undang yang terkait dengan badan usaha milik negara. Karena undang-undang yang terkait dengan keuangan negara dengan undang-undang yang terkait dengan badan usaha milik negara masih saling bertentangan sehingga dapat memperlambat perkembangan persero yang mana negara turut menyertakan modalnya untuk melaksanakan tujuan dari berdirinya persero tersebut, sehingga muncul kepastian hukum.

### **5. DAFTAR PUSTAKA**

Ali, Chindir, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, 2014.

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

Black, Henry Campbell, *Black Law Dictionary*, West Publishing, United States of America.

Chandrawulan, An An, *Hukum Perusahaan Multinasional Liberalisasi Hukum Perdagangan Internasional dan Hukum Penanaman Modal*, Alumni, Bandung, 2014.

Dirdjosisworo, Soedjono, *Hukum Perusahaan Mengenai Penanaman Modal di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999.

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

**LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

Dirdjosisworo, Soedjono, *Hukum Perusahaan Mengenai Bentuk-bentuk Perusahaan (Badan Usaha) di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1997.

Fuady, Munir, *Doktrin-Doktrin dalam Corporate Law dan Eksistensinya dalam Hukum Indonesia*, Cet. III, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014.

Gevurtz, Franklin A., *Coporate Law*, Second Edition, West, a Thomson Business, United States of America, 2000.

Harahap, M. Yahya, *Hukum Perseroan Terbatas*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.

Hartono, Sri Redjeki, *Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, Mandar Maju, Bandung, 2000.

Hutchinson, Terry., *Researching and Writing in Law*, Sydney, Australia, Lawbook Company (Thomson Reuters), 2010.

Ilmar, Aminuddin, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana, Jakarta, 2012.

Kansil, C.S.T., Christine S.T. Kansil, [\*Hukum Keuangan dan Perbendaharaan Negara\*](#), Pradnya Paramita, Jakarta, 2006.

Khairandy, Ridwan, [\*Hukum Perseroan Terbatas\*](#), FH UII Press, Yogyakarta, 2015.

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenadamedia Group, Cetakan ke-7, 2011.

Muhammad, Abdulkadir, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Cet. IV, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010.

Prasetya, Rudhi, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*, Cet. II, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.

Prasetya, Rudhi, *Teori dan Praktik Perseroan Terbatas*, Cet. III, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.

Raharjo, Handri, *Hukum Perusahaan*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2013.

Saidi, [\*Pengelolaan Keuangan Negara - Daerah: Hukum, Kerugian Negara, dan Badan Pemeriksa Keuangan\*](#), UPP STIM YKPN, Yogyakarta, 2011.

Saidi, Muhammad Djafar, [\*Hukum Keuangan Negara\*](#), Rajawali Pers, Jakarta, 2008.

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

**LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

Sillalahi, Jur Udin, *Kajian Seputar Problematika Keuangan Negara, Aset Negara, dan Kekayaan Negara yang Dipisahkan*, P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, Jakarta, 2013.

Subekti, *Burgerlijk Wetboek* (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata), terjemahan, Pradya Paramita, Bandung, 2008.

Sulaiman, Alfin, *Keuangan Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dalam Perspektif Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2011.

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

Suparmoko, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*, BPFE, Yogyakarta, 2013.

Syamsi, Ibnu, *Dasar-Dasar Kebijakan Keuangan Negara*, Bina Aksara, Yogyakarta, 1994.

Syahrul, Muhammad Afni Nazar, Ardiyas, *Kamus Lengkap Ekonomi*, Citra Harta Prima, Jakarta.

Tjandra, W. Riawan, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta, 2014.

Usman, Rachmadi, *Dimensi Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas*, Alumni, Bandung, 2004.

Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 tentang Pemisahan Kekayaan BUMN Dari Kekayaan Negara.

**Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 37, Tambahan Lembar Negara 3477).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembar Negara 4286).

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembar Negara 4297).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembar Negara 4355).

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

**LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & Keadilan**

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembar Negara 4400).

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembar Negara Nomor 4756).

Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 31, Tambahan Lembar Negara 4488).

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Tahun 2006 Nomor 20, Tambahan Lembar Negara 4609).

**Putusan**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 Perihal Permohonan Peninjauan Kembali terhadap Undang-Undang Nomor 49 Tahun 1960 tentang Panitia Piutang Negara, 25 September 2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 Perihal Permohonan Peninjauan Kembali terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, 18 September 2014.

**Website**

[www.ermanhukum.com/dokumen/Keuangan%20BUMN%20bukan%20Keuangan%20Negara.pdf](http://www.ermanhukum.com/dokumen/Keuangan%20BUMN%20bukan%20Keuangan%20Negara.pdf), Erman Rajagukguk, “Walaupun Keuangan BUMN bukan Kengan Negara; KPK, Kejaksaan, dan Kepolisian tetap berwenang Memeriksa Korupsi di BUMN.