

PROBLEMATIKA STATUS KEKAYAAN NEGARA DALAM PERMODALAN BUMN PERSERO

Oleh: Amanda Savira Karin

Abstract

When Government encloses its wealth to the-state owned enterprises, The wealth which they have been enclosed would be be separate from the government pursuant to law No. 19/2003. Consequently, Indonesian Government as the controlling shareholders in State-Owned Enterprises. Basically, there is no distinction between the government as the shareholder than the remain shareholder. The existence of the Government's wealthy as a venture for state-owned enterprises specifically Persero, yet inflict several Legal problems. The Legal problems, mainly have been caused by the overlapping of certain regulation. Act No. 17/2003 regulate the scope of state's wealthiest and encompass a wealth of state-owned companies. The provision contradicts with a basic principle of State-owned company which is self-legal entity As has been regulated in Law Number 17 of 2003. In addition, Decision of constitutional court number 32 & 68/2013 trigger the legal problem.

Keywords: *Wealth of state, State-owned enterprises, Self-legal entity*

A. Latar Belakang

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.

Salah satu karakteristik badan hukum adalah adanya pemisahan harta kekayaan badan hukum dari harta kekayaan pribadi pendiri/pengurusnya. Ini merupakan

konsekuensi yuridis dari kedudukan perseroan sebagai *separate legal entity*. Hal demikian berarti bahwa suatu badan hukum yang berbentuk Perseroan Terbatas memiliki harta kekayaannya sendiri yang terpisah dari harta kekayaan organ-organnya.

Mengingat kedudukan BUMN Persero sebagai badan hukum mandiri dengan segala konsekuensi yuridisnya maka demi hukum negara harus ditafsirkan dalam kedudukannya sebagai pemegang saham layaknya pemegang saham dalam suatu PT. Sebagai seorang pemegang saham maka negara dilarang melakukan intervensi atau campur tangan apa pun dalam pengelolaan/ pengurusan BUMN Persero (*separation between ownership and control*).

Sebagian besar atau seluruh permodalan pada BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Berdasarkan pada ketentuan yang demikian maka demi hukum

kekayaan negara yang telah dipisahkan dan menjadi bagian dalam permodalan BUMN sah menjadi milik BUMN itu sendiri. Selanjutnya, Direksi BUMN wajib melakukan pengurusan atas BUMN lavaknya Direksi yang melakukan pengurusan PT dengan itikad baik, penuh tanggung jawab serta sesuai dengan maksud dan tujuan PT.

Eksistensi BUMN sebagai suatu badan hukum mandiri (*separate legal entity*) telah mendapatkan pengakuan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003. Pengakuan demikian mengakibatkan berlakunya seluruh prinsip kemandirian Perseroan Terbatas ke dalam kelembagaan BUMN khususnya bagi BUMN Persero.

UU BUMN secara eksplisit telah menegaskan berlakunya segala ketentuan dan prinsip perseroan sebagaimana diatur dalam UUPT bagi kelembagaan BUMN Persero.¹ Melalui pengaturan yang demikian maka jelaslah bahwa segala prinsip kemandirian PT **demi hukum** berlaku bagi BUMN Persero. Sebagaimana telah dikemukakan, kekaburan hukum terjadi manakala ketentuan UU BUMN disandingkan dengan ketentuan UU Keuangan Negara. UU Keuangan Negara mengategorikan ‘kekayaan perusahaan negara sebagai bagian dari keuangan negara’.²

Ketentuan ini seakan memberikan legitimasi bagi negara untuk melakukan campur tangan atas pengelolaan BUMN Persero yang sejatinya merupakan badan hukum mandiri. 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.

Kontradiksi pengaturan status kekayaan negara pada permodalan BUMN Persero dalam UU BUMN, UU Keuangan Negara, UU PT serta Putusan MK.

Mengingat kedudukan BUMN Persero sebagai badan hukum mandiri dengan segala konsekuensi yuridisnya maka demi hukum negara harus ditafsirkan dalam kedudukannya sebagai pemegang saham layaknya pemegang saham dalam suatu PT. Sebagai seorang pemegang saham maka negara dilarang melakukan intervensi atau campur tangan apa pun dalam pengelolaan/ pengurusan BUMN Persero (*separation between ownership and control*).

Sebagian besar atau seluruh permodalan pada BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Berdasarkan pada ketentuan yang demikian maka demi hukum kekayaan negara yang telah dipisahkan dan menjadi bagian dalam permodalan BUMN sah menjadi milik BUMN itu sendiri. Selanjutnya, Direksi BUMN wajib melakukan pengurusan atas BUMN lavaknya Direksi yang melakukan pengurusan PT dengan itikad baik, penuh tanggung jawab serta sesuai dengan maksud dan tujuan PT. Demikian

¹ Lihat Pasal 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

² Baca Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

pula Dewan Komisaris wajib melaksanakan pengawasan atas pengelolaan PT dengan itikad baik, penuh tanggung jawab serta sesuai dengan maksud dan tujuan PT.

Kembali pada masalah penyertaan modal oleh Negara ke dalam BUMN maka penyertaan tersebut harus dimaknai sebagai suatu keikutsertaan dalam suatu badan hukum PT. Hal ini menimbulkan suatu konsekuensi yuridis bahwa segala permodalan dalam suatu PT yang termanifestasi dalam wujud saham merupakan milik dari badan hukum PT itu sendiri.

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. Bagaimana status kekayaan negara pada permodalan BUMN persero ditinjau berdasarkan UU BUMN, UU Keuangan Negara, UU PT serta Putusan MK

B. Pembahasan

1. Kedudukan BUMN Persero Sebagai Badan Hukum Mandiri

Modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dengan APBN, sehingga pengelolaan BUMN tidak terikat sistem APBN maupun sistem keuangan negara. Dengan kedudukannya sebagai perusahaan BUMN dapat menjalankan tugasnya secara mandiri dan professional.

Harta negara yang disetorkan sebagai modal BUMN menjadi milik BUMN, karena sebagai badan hukum BUMN mempunyai harta kekayaan sendiri. Kekayaan BUMN terpisah dari kekayaan pendiri maupun kekayaan pengurus BUMN.³

Pasal 1 angka 1 UUPM menerangkan tentang pengertian Perseroan Terbatas atau yang sering disebut PT adalah suatu Badan Usaha yang berbentuk badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan Pelaksananya.⁴ Kegiatan usaha ini merupakan badan hukum, sehingga jenis usaha ini memiliki kekuasaan

³ Gatot Supramono, *BUMN Ditinjau Dari Segi Hukum Perdata*. Cetakan 1. Jakarta: Rineka Cipta. 2016. hlm. 13

⁴ Ridwan Khairandy. *Hukum Perseroan Terbatas*. Yogyakarta : FH UII PRESS, 2014. Hlm.2

yang terpisah dengan pemegang sahamnya.

Perseroan Terbatas merupakan badan hukum. Sesuai dengan karakteristik badan hukum yaitu adanya pemisahan kekayaan yang bermakna bahwa suatu badan hukum mempunyai kekayaan sendiri. Badan Hukum adalah suatu rekayasa manusia atau *artificial person* yaitu manusia membentuk suatu badan yang memiliki status, kedudukan, dan kewenangan yang sama seperti manusia.⁵ Dengan demikian badan hukum adalah subjek manusia yang dapat melakukan kegiatan sama seperti manusia.

2. Pemisahan Kekayaan Negara Dalam Permodalan BUMN Persero

Pemisahan kekayaan, yaitu dimana Perseroan Terbatas merupakan badan hukum yang memiliki kekayaan sendiri serta kekayaan perseroan sudah terpisah dengan kekayaan para pemegang sahamnya.⁶ Pemisahan kekayaan memberikan dampak untuk para pemegang sahamnya dalam hal pertanggung jawaban yang terbatas apabila suatu saat terjadi kerugian. Pemegang saham bertanggung jawab hanya sebatas dengan saham yang dimilikinya. Pada prinsipnya yang bertanggungjawab atas kegiatan yang dilakukan oleh perseroan itu selaku badan hukum.⁷

Negara dapat menjadi pemegang saham dalam suatu PT. Badan Usaha Milik Negara diatur dalam UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN (Badan Usaha Milik Negara). Dalam Pasal 1

angka 1 UU BUMN menjelaskan pengertian dari BUMN yaitu badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.⁸ Dengan demikian BUMN adalah suatu perusahaan yang mayoritas pemegang sahamnya adalah Negara. Tujuan dari BUMN pada umumnya sama seperti perusahaan-perusahaan pada umumnya, yaitu untuk mencapai suatu keuntungan. Keuntungan yang diperoleh BUMN itu sendiri nantinya akan masuk dalam kekayaan Negara, sebagai pendapatan dari Negara.

3. Problematika Status Keuangan Negara Dalam Permodalan BUMN Prinsip UU BUMN

Dari prinsip-prinsip modal BUMN yang berasal dari kekayaan negara menjadi milik BUMN. Kekayaan Negara yang sudah terpisah dari APBN ketika dimasukkan ke dalam BUMN, saat itu beralih hak miliknya menjadi milik BUMN. Negara dalam hubungannya dengan BUMN, statusnya sebagai pendiri dan sebagai pemegang modal BUMN. Modal yang telah dimasukkan ke dalam BUMN tidak mungkin dapat ditarik kembali karena sudah menjadi kekayaan BUMN untuk dikelola berdasarkan *good corporate governance*.

Prinsip UU Keuangan Negara

Prinsip UUKN yang menyebutkan bahwa kekayaan BUMN merupakan kekayaan negara,

⁵ *Ibid.* Hlm. 4

⁶ Adrian Sutedi. *Buku Pintar Hukum Perseroan Terbatas*. Jakarta : Raih Asa Sukses, 2015. Hlm. 16

⁷ Munir Fuady. *Perseroan Terbatas Paradigma Baru*. Cetakan 3. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2008. Hlm.8

⁸ Op.Cit., Hlm. 20

sehingga prinsip yang demikian tidak sejalan dengan prinsip UU BUMN dan UUPT. Adanya ketidaksinkronan kedua prinsip tersebut disebabkan oleh ketidaktepatan pembentuk undang-undang. Akibatnya membingungkan masyarakat, karena menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan UU BUMN.

Sesuai dengan teori hukum, dengan berlakunya UU BUMN seharusnya pula berlaku asas hukum *lex posterior derogat legi priori*, peraturan baru mengesampingkan peraturan lama. Prinsip kekayaan BUMN yang dianut di dalam UU BUMN yang diberlakukan, sedangkan prinsip kekayaan BUMN yang diatur sebelum UU Keuangan Negara harus dikesampingkan.⁹

Posisi BUMN

Status perusahaan BUMN sama sekali tidak berada di dalam struktur organisasi pemerintah maupun negara. BUMN sama dengan perusahaan-perusahaan lainnya yang posisinya di luar pemerintahan. Hanya bedanya dengan perusahaan yang bukan BUMN hanya terletak pada modalnya saja, yaitu modal BUMN sebagian besar atau seluruhnya milik negara.

Dengan mengetahui letak BUMN berada di luar pemerintahan dan dihubungkan dengan status kepemilikan harta kekayaan yang ada di dalam BUMN, maka harta kekayaan tersebut bukan termasuk kekayaan negara, melainkan kekayaan BUMN sendiri.

Kekayaan BUMN Milik BUMN Sendiri

Milik siapa kekayaan BUMN tampak sudah dapat dijawab sesuai dengan prinsip-prinsip korporasi. Secara teori dapat diketahui, BUMN sebagai badan hukum mempunyai harta kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan pengurus dan kekayaan pendiri. Oleh karena itu di dalam UU BUMN modal BUMN dipisahkan dari APBN dan pengelolaannya berdasarkan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Kemudian posisi BUMN yang berada diluar organisasi pemerintah maupun organisasi negara memperkuar dalih status kekayaan BUMN bukan milik negara.

C. Kesimpulan

Dengan mendasarkan pada teori dan doktrin hukum perseroan maka jelas bahwa BUMN Persero merupakan suatu badan hukum mandiri. Berdasarkan kedudukannya sebagai badan hukum mandiri maka demi hukum modal BUMN yang bersumber dari kekayaan negara semestinya ditafsirkan sebagai kekayaan BUMN, terpisah dari rezim kekayaan negara.

Negara sudah memasukan modal dan modalnya akan menjadi dalam bentuk saham, maka Negara sudah tidak dapat menganggap bahwa modal yang sudah dimasukan dalam sebuah kegiatan usaha tidak lagi menjadi keuangan Negara. Jelas bahwa Perseroan sebagai Badan Hukum.

Salah satu karakteristik Badan Hukum adalah memiliki Kekayaannya sendiri. Sehingga jelas

⁹ Op.Cit., Hlm. 182-184)

bahwa ketika modal yang sudah dimasukkan dalam perseroan akan secara utuh menjadi kekayaan atas Perseroan itu sendiri. Penyertaan Modal BUMN tersebut harus dimaknai sebagai suatu keikutsertaan dalam suatu badan hukum PT. Hal ini menimbulkan suatu konsekuensi yuridis bahwa segala permodalan dalam suatu PT yang termanifestasi dalam wujud saham merupakan milik dari badan hukum PT itu sendiri.

D. Refrensi

Buku

Adrian Sutedi. *Buku Pintar Hukum Perseroan Terbatas*. Jakarta : Raih Asa Sukses, 2015

Gatot Supramono, *BUMN Ditinjau Dari Segi Hukum Perdata*. Jakarta: Rineka Cipta. 2016

Munir Fuady. *Perseroan Terbatas Paradigma Baru*. Cetakan 3. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2008

Ridwan Khairandy. *Hukum Perseroan Terbatas*. Yogyakarta : FH UII PRESS, 2014

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara