



DRAF

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
BADAN USAHA MILIK NEGARA**

BADAN KEAHLIAN

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

MEI 2021

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas tersusunnya Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara (RUU tentang BUMN) dengan baik dan lancar. RUU tentang BUMN merupakan salah satu rancangan undang-undang yang masuk dalam Daftar Program Legislasi Nasional Prioritas (Prolegnas Prioritas) Tahun 2021.

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang ini disusun berdasarkan standar operasional yang telah diberlakukan oleh Badan Keahlian DPR RI yang dilakukan oleh Tim yang terdiri dari Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang sebagai penanggung jawab, Perancang Undang-Undang, Peneliti, Analis Hukum, dan Tenaga Ahli Komisi VI. Penyusunan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang merupakan permintaan dari Komisi VI DPR RI, yang selanjutnya menugaskan kepada Badan Keahlian DPR RI untuk menyusun naskah akademik dan draf RUU-nya.

Adapun Naskah Akademik RUU ini disusun berdasarkan pengolahan hasil pengumpulan data dan informasi yang diperoleh baik melalui bahan-bahan bacaan (kepuustakaan) maupun diskusi yang dilakukan dengan para pemangku kepentingan, para pakar, dan akademisi dari perguruan tinggi. Kelancaran proses penyusunan Naskah Akademik ini tentunya tidak terlepas dari peran aktif seluruh Tim Penyusun dari Badan Keahlian DPR RI, yang telah dengan penuh ketekunan dan tanggung jawab menyelesaikan apa yang menjadi tugasnya.

Kami menyampaikan terima kasih kepada Tim yang telah bekerja keras menyusun Naskah Akademik ini. Kami juga menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah mendukung dalam proses penyusunan Naskah Akademik ini hingga selesai tepat pada waktunya dan diharapkan dapat bermanfaat dalam rangka menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat.

Jakarta, Mei 2021

Kepala Badan Keahlian DPR RI

Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.
NIP. 19650710 199003 1 007

**SUSUNAN TIM KERJA PENYUSUNAN
NASKAH AKADEMIK DAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG
BADAN USAHA MILIK NEGARA**

- Pengarah : Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.
(Kepala BK DPR RI)
- Penanggung Jawab : Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.
(Plt. Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang
BK DPR RI)
- Ketua : Wiwin Sri Rahyani, S.H., M.H.
(Perancang PUU Madya Pusat PUU BK DPR RI)
- Wakil Ketua : Akhmad Aulawi, S.H., M.H.
(Perancang PUU Madya Pusat PUU BK DPR RI)
- Sekretaris : 1. Febri Liany, S.H., M.H.
(Perancang PUU Pertama Pusat PUU BK DPR RI)
2. Aryani Sinduningrum, S.H.
(Perancang PUU Pertama Pusat PUU BK DPR RI)
- Anggota : 1. K. Zulfan Andriansyah, S.H.
(Perancang PUU Pertama Pusat PUU BK DPR RI)
2. Muhammad Yusuf, S.H., M.H.
(Perancang PUU Pertama Pusat PUU BK DPR RI)
3. Rafika Sari, S.E., M.S.E.
(Peneliti Madya Puslit BK DPR RI)
4. Sahat Aditua Fandhitya Silalahi, S.T., M.B.A.
(Peneliti Madya Puslit BK DPR RI)
5. Annisha Putri Andini, S.H., M.H.
(Analisis Hukum Puspanlak BK DPR RI)
6. Danu Ade Setiawan, S.T., M.B.A.
(Tenaga Ahli Komisi VI DPR RI)

DAFTAR ISI

halaman

COVER	i
KATA PENGANTAR	ii
SUSUNAN TIM KERJA	iii
DAFTAR ISI	iv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	3
C. Tujuan dan Kegunaan	4
D. Metode Penyusunan Naskah Akademik	4
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	6
A. Kajian Teoretis	6
B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Berkaitan dengan Penyusunan Norma	37
C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat dan Perbandingan di Negara Lain	42
D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam RUU tentang BUMN terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat serta Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Negara	58
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	64
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	64
B. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 Tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi (TAP MPR No.XVI/MPR/1998)	65

C.	Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara	67
D.	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2011 tentang Akuntan Publik	80
E.	Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan	81
F.	Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara	82
G.	Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik	84
H.	Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas	86
I.	Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang	90
J.	Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara Jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan	93
K.	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara	95
L.	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara	97
M.	Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	108
N.	Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN	110
O.	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat	112
P.	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan	114

Q.	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal	116
R.	Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara	119
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS		122
A.	Landasan Filosofis	122
B.	Landasan Sosiologis	125
C.	Landasan Yuridis	129
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG		134
A.	Jangkauan dan Arah Pengaturan	134
B.	Materi Muatan Rancangan Undang-Undang	135
BAB VI PENUTUP		167
A.	Simpulan	167
B.	Saran	169
DAFTAR PUSTAKA		170

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) mengamanatkan salah satu tujuan negara yaitu memajukan kesejahteraan umum dengan berdasar pada Pancasila yang kelima silanya merupakan falsafah dan pandangan hidup bangsa Indonesia. Pembangunan nasional merupakan perwujudan dari pembukaan UUD NRI Tahun 1945 ini, dan oleh karenanya pembangunan nasional merupakan pencerminan kehendak untuk terus-menerus meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia secara adil dan merata, serta mengembangkan kehidupan masyarakat dan penyelenggaraan negara yang maju dan demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Dalam rangka mewujudkan tujuan negara untuk memajukan kesejahteraan, cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara dalam rangka menghindarkan penggunaan cabang produksi tersebut hanya untuk kepentingan golongan tertentu. Negara memiliki peran untuk mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuursdaad*), mengelola (*beheersdaad*), dan mengawasi (*toezichthoudensdaad*) cabang-cabang produksi tersebut untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini mengimplikasikan negara harus dapat mendayagunakan potensi dari masing-masing cabang produksi sehingga menghasilkan keuntungan yang dapat digunakan untuk mensejahterakan rakyat. Negara sebagai subjek hukum tidak memiliki kewenangan tersebut maka negara membentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai kepanjangan tangan untuk melaksanakan tugas mengelola potensi cabang produksi yang dimiliki oleh negara melalui berbagai kegiatan ekonomi yang meliputi kegiatan produksi, konsumsi, dan distribusi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU tentang BUMN), BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui

penyertaan secara langsung berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. BUMN pada awalnya dapat berbentuk Perjan (Perusahaan Jawatan), Perum (Perusahaan Umum) dan Persero (Perusahaan Perseroan), tetapi sekarang adalah Perum (Perusahaan Umum) dan Persero (Perusahaan Perseroan). Dilihat dari sisi pentingnya pembentukan BUMN, dapat dikatakan BUMN mengemban misi yang sangat vital terkait dengan hajat hidup orang banyak.

Dalam perjalanannya, jumlah BUMN telah berkembang, baik yang berasal dari nasionalisasi maupun yang didirikan oleh Pemerintah. Peranan BUMN dalam pembangunan ekonomi Indonesia dirasakan semakin penting dan strategis, dikarenakan melaksanakan peran pelopor atau perintis dalam sektor-sektor usaha di mana swasta dan koperasi belum menggelutinya, menjadi pengelola bidang-bidang usaha yang strategis dan sekaligus sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta besar. Dilihat dari jumlah, sampai dengan akhir tahun 2019, Indonesia memiliki 114 BUMN.¹ Keberadaan 114 BUMN di hampir semua lini bisnis dan sektor usaha yang ada di Indonesia, seperti industri pengolahan, pergudangan dan transportasi, jasa keuangan dan asuransi, jasa profesional, ilmiah dan teknis, konstruksi, dan sektor lainnya.

Saat ini pembentukan holding menjadi bagian dari *roadmap* Kementerian BUMN, sebagai upaya untuk memperbaiki struktur permodalan dan meningkatkan kapasitas usaha BUMN. Rencana penyusutan jumlah BUMN tersebut merupakan bagian dari perbaikan pengelolaan BUMN. Sementara itu, perbaikan pengelolaan tersebut merupakan bagian dari reformasi pelayanan usaha atau kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh negara. Rangkaian dari reformasi pengelolaan BUMN sebenarnya sudah dilaksanakan melalui UU tentang BUMN, dan dokumentasi perencanaan pengembangan BUMN (*roadmap*). Namun, peraturan perundang-undangan tersebut mengalami beberapa benturan dalam implementasinya, antara lain terkait kekayaan negara yang dipisahkan, pengakuan piutang BUMN, privatisasi, status pejabat dan

¹Kementerian BUMN. <https://bumn.go.id/portfolio/overview>, diakses 23 Agustus 2020.

karyawan BUMN, pengelolaan kearsipan, pengawasan BUMN, dan larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi oleh BUMN saat ini, Pemerintah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) hendaknya perlu untuk meninjau kembali kebijakan yang telah dilakukan dalam pengelolaan BUMN, salah satunya dengan memasukkan rencana revisi UU tentang BUMN sebagai bagian dari Program Legislasi Nasional Prioritas Tahun 2021 di nomor urut 5 (lima). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) maka perubahan atau penggantian undang-undang harus disertai dengan naskah akademik sebagai landasan dalam pembentukan rancangan undang-undang.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, terdapat beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi dalam penyusunan Naskah Akademik RUU tentang BUMN yaitu:

1. Bagaimana teori yang berkembang saat ini terkait dengan penyelenggaraan BUMN dan bagaimana praktik empirik yang menggambarkan permasalahan yang dihadapi dan terjadi dalam penyelenggaraan BUMN?
2. Bagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelenggaraan BUMN?
3. Apakah yang menjadi dasar pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam penyusunan RUU tentang BUMN?
4. Apakah sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam RUU tentang BUMN?

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan penyusunan Naskah Akademik RUU tentang BUMN ini adalah sebagai berikut:

1. Merumuskan teori yang berkembang saat ini terkait dengan penyelenggaraan BUMN dan praktik empirik yang menggambarkan permasalahan yang dihadapi dan terjadi dalam penyelenggaraan BUMN.
2. Merumuskan pelaksanaan dan pengaturan tentang BUMN dalam UU tentang BUMN dan peraturan perundang-undangan terkait.
3. Merumuskan dasar pertimbangan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam penyusunan RUU tentang BUMN.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan dan arah pengaturan, serta materi muatan dalam RUU tentang BUMN.

Sementara itu, kegunaan penyusunan NA ini adalah sebagai acuan atau referensi dalam menyusun dan membahas pembahasan RUU tentang BUMN yang tercantum dalam Daftar Program Legislasi Nasional Prioritas tahun 2021.

D. Metode Penyusunan Naskah Akademik

Dalam Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang BUMN, metode pengumpulan data yang digunakan adalah metode yuridis normatif. Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang BUMN dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder seperti hasil-hasil penelitian atau kajian, literatur, serta peraturan perundang-undangan terkait baik di tingkat undang-undang maupun peraturan pelaksanaan dan berbagai dokumen hukum terkait.

Guna melengkapi studi kepustakaan dan literatur dilakukan pula diskusi khususnya terkait dengan BUMN dengan pakar dan akademisi guna memberi masukan dan memperkuat kajian dalam rangka penyusunan Naskah Akademik RUU tentang BUMN.

Selanjutnya data yang diperoleh dari pengumpulan data kepustakaan dan masukan pakar tersebut dirumuskan dalam format Naskah Akademik dan draf RUU sesuai ketentuan dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya Lampiran I tentang teknik penyusunan Naskah Akademik dan Lampiran II tentang teknik perancangan peraturan perundang-undangan.

Adapun kerangka penulisan naskah akademik ini disusun berdasarkan logika *input-proses-output*, yang dapat dijelaskan sebagai berikut: input terdiri dari kajian teoritis, praktik empiris serta perubahan paradigma terkait dengan BUMN. Proses terdiri dari tinjauan permasalahan kebijakan terkait BUMN serta evaluasi dan analisa UUD NRI Tahun 1945 dan undang-undang terkait dengan BUMN. Output terdiri dari rumusan landasan filosofis, sosiologis, yuridis, serta jangkauan dan ruang lingkup materi RUU tentang BUMN. Data sekunder dan masukan pakar selanjutnya diolah untuk kemudian disusun, dikaji, dan dirumuskan sesuai tahapan dalam penyusunan NA dan RUU.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Sejarah Lahirnya Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara

Awal lahirnya UU tentang BUMN sebenarnya tidak lepas dari krisis moneter yang kemudian berkembang menjadi krisis multidimensi yang melanda Indonesia di pertengahan tahun 1997, di mana Pemerintah disadarkan bahwa sebenarnya fundamental ekonomi Indonesia pada waktu itu ternyata begitu lemah. Lemahnya fundamental ekonomi Indonesia terjadi karena pelaksanaan trilogi pembangunan yaitu stabilitas nasional yang dinamis, pertumbuhan ekonomi, serta pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, tidak sejalan dengan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 terutama ayat 1, yang berbunyi “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas dasar asas kekeluargaan”. Menurut Irmadi Lubis², tidak sejalannya pelaksanaan trilogi pembangunan ini memunculkan berbagai pemusatan kekuatan ekonomi (konglomerasi) yang sebagian besar terbentuk melalui tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme, di mana ketika terjadi krisis moneter, banyak perusahaan besar meninggalkan hutang dan menjadi beban Pemerintah.

Di dalam penjelasan umum atas UU tentang BUMN dikatakan walaupun BUMN telah mencapai tujuan awal sebagai agen pembangunan dan pendorong terciptanya korporasi, namun tujuan tersebut dicapai dengan biaya yang relatif tinggi. Kinerja perusahaan dinilai belum memadai, terlihat dari rendahnya laba yang diperoleh dibandingkan dengan modal yang ditanamkan. Dikarenakan berbagai kendala, BUMN belum sepenuhnya dapat menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi bagi masyarakat dengan harga yang terjangkau serta belum mampu berkompetisi dalam persaingan bisnis secara global.³

Selain itu, karena keterbatasan sumber daya, fungsi BUMN baik sebagai pelopor/perintis maupun sebagai penyeimbang kekuatan swasta besar, juga belum sepenuhnya dapat dilaksanakan.⁴ Dalam Teori Barang Publik (*Public Goods Theory*), secara umum swasta mengambil peran utama dalam mekanisme pasar. Namun bila terjadi kegagalan pasar (*market failure*), maka seyogyanya Pemerintah mengambilalih. Tanpa campur tangan

²Irmadi Lubis. 2019. “Latar Belakang Pembentukan UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN”, Paparan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Komisi VI DPR RI, 19 November 2019, hal.1.

³Penjelasan UU Bagian Umum Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

⁴Penjelasan UU Bagian Umum Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

Pemerintah, penawaran barang publik menjadi rendah dan tidak efisien jika dilakukan secara berkelanjutan. Dengan penyediaan barang publik, Pemerintah menjadi penyumbang penting dalam efisiensi ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.

Lahirnya UU tentang BUMN didasarkan pada kebutuhan terhadap arah kebijakan ekonomi yang ditujukan untuk mengatasi krisis multidimensi yang terjadi, diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 (TAP MPR RI Nomor 14/MPR/1999), tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1999-2004. Arah kebijakan ekonomi memuat konsepsi penyelenggara negara untuk menjadi pedoman bagi penyelenggaraan negara dan seluruh rakyat Indonesia dalam melaksanakan penyelenggaraan negara dan melakukan langkah-langkah penyelamatan, pemulihan, pemantapan, dan pengembangan pembangunan selama lima tahun kedepan.⁵ Pemerintah berupaya menata BUMN secara efisien, transparan, dan profesional terutama yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum yang bergerak dalam penyediaan fasilitas publik, industri pertahanan dan keamanan, pengelolaan aset strategis, dan kegiatan usaha lainnya yang tidak dilakukan oleh swasta dan koperasi.⁶

Beberapa kalangan berpendapat miring bahwa UU tentang BUMN lahir akibat tekanan untuk mengisi keuangan negara yang mengalami defisit anggaran di saat krisis ekonomi. Salah satu upaya yang ditempuh Pemerintah untuk menutup defisit anggaran tersebut adalah melakukan privatisasi BUMN. Menurut Tony Prasetyantono bahwa argumen yang mendukung privatisasi BUMN didasarkan pada akar teori kegagalan Pemerintah dalam mengelola perekonomian (*government failure*). Dalam bidang usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak, BUMN sering menerima *privilege* monopoli, justru sering mengakibatkan inefisiensi perusahaan. Privatisasi merupakan bagian dari kebijakan reformasi BUMN

⁵Konsideran Menimbang huruf c TAP MPR RI Nomor 14/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999-2004.

⁶Bab IV angka 12 TAP MPR RI Nomor 14/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999-2004.

pasca restrukturisasi, khususnya bagi BUMN yang memiliki kinerja yang kurang memuaskan.⁷

Timbul kesadaran membangun landasan ekonomi yang kuat dengan ditopang oleh usaha kecil, menengah, dan koperasi yang kuat. Hubungan kemitraan dalam bentuk keterkaitan usaha besar dengan usaha kecil dan menengah dan antara koperasi, swasta, dan BUMN saat itu belum terjalin. Struktur ekonomi nasional saat itu hanya ditopang oleh usaha kecil, menengah, dan koperasi, sedangkan perusahaan besar lumpuh terkena dampak krisis.⁸

Peran penting BUMN pada hakikatnya merupakan pengejawantahan amanat konstitusional yang tertuang pada Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Makna yang terkandung dalam Pasal ini khususnya pada ayat (2) dan ayat (3) menekankan bahwa penguasaan negara atas sumber daya alam dan cabang-cabang produksi yang memiliki nilai strategis mutlak adanya dan dipergunakan sepenuhnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Hal ini mengindikasikan secara jelas bahwa negara akan mengambil peran dalam kegiatan ekonomi, yang mana dalam tataran praktiknya BUMN memiliki tugas tidak semata-mata memperoleh keuntungan tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Namun demikian perlu ditegaskan pemisahan secara tegas antara peran negara sebagai regulator dan operator, dalam hal ini BUMN. Pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance/GCG*).

Lahirnya UU tentang BUMN bersamaan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU tentang Keuangan Negara) yang telah diajukan oleh Pemerintah dan pembahasannya hampir selesai. Beberapa pasal yang telah diputuskan diperkirakan akan mempersulit Pemerintah untuk memenuhi amanat TAP MPR RI Nomor 14/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999-2004, antara lain definisi badan usaha milik negara, status anak perusahaan, pengertian kekayaan negara

⁷Tony Prasetyantono dalam Sunaryati Hartono. 2005. "Analisa Dan Evaluasi Hukum Tentang Privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN)", (https://www.bphn.go.id/data/documents/privatisasi_badan_usaha_milik_negara.pdf, diakses 3 April 2020).

⁸Bab IV angka 13 TAP MPR RI Nomor 14/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999-2004.

yang dipisahkan, menteri, proses persetujuan/konsultasi privatisasi BUMN, dan dasar hukum restrukturisasi serta privatisasi BUMN. UU tentang Keuangan Negara mengatur tentang entitas BUMN sebagai kelembagaan negara, tidak sebagai suatu entitas bisnis, sehingga dalam praktik pengelolaan BUMN timbul banyak permasalahan apakah keuangan BUMN dalam kaitan dengan keuangan negara tunduk pada rezim keuangan negara ataukah menjadi tunduk pada rezim perusahaan (perseroan terbatas).

2. Peran Negara Dalam Perekonomian

Sistem pengelolaan ekonomi suatu negara sangat tergantung pada sistem perekonomian apa yang digunakan, dan ini sangat menentukan peran seperti apa yang akan dimainkan oleh negara. Sistem perekonomian ini akan sangat ditentukan oleh ideologi yang dianut oleh negara yang bersangkutan. Hal inilah yang membedakan peran setiap negara dalam kegiatan perekonomian yang akan tergambar pada kebijakan yang dikeluarkan dalam mengelola perekonomian. Terdapat tiga sistem ekonomi yang dikenal di dunia, yaitu sistem ekonomi sosialis/komunis, sistem ekonomi kapitalis, dan campuran keduanya.

Sistem ekonomi sosialis/komunis adalah paham ini muncul sebagai akibat dari paham kapitalis yang mengeksploitasi manusia, sehingga negara ikut campur cukup dalam dengan perannya yang sangat dominan. Akibatnya adalah tidak adanya kebebasan dalam melakukan aktivitas ekonomi bagi individu-individu, melainkan semuanya untuk kepentingan bersama, sehingga tidak diakuinya kepemilikan pribadi. Negara bertanggung jawab dalam mendistribusikan sumber dan hasil produksi kepada seluruh masyarakat.

Sistem ekonomi kapitalis adalah sistem yang bertolak belakang dengan sistem sosialis/komunis, di mana negara tidak mempunyai peranan utama atau terbatas dalam perekonomian. Sistem ini sangat menganut sistem mekanisme pasar. Sistem ini mengakui adanya tangan yang tidak kelihatan yang ikut campur dalam mekanisme pasar apabila terjadi penyimpangan (*invisible hand*). Cita-cita utamanya adalah adanya pertumbuhan ekonomi, sehingga setiap individu dapat melakukan kegiatan ekonomi dengan diakuinya kepemilikan pribadi.

Sementara sistem ekonomi campuran merupakan campuran atau perpaduan antara sistem ekonomi liberal dengan sistem ekonomi sosialis. Masalah-masalah pokok ekonomi mengenai barang apa yang akan diproduksi, bagaimana barang itu dihasilkan, dan untuk siapa barang itu dihasilkan, akan diatasi bersama-sama oleh Pemerintah dan swasta. Pada sistem ekonomi campuran Pemerintah melakukan pengawasan dan pengendalian dalam perekonomian, namun pihak swasta (masyarakat) masih diberi kebebasan untuk menentukan kegiatan-kegiatan ekonomi yang ingin mereka jalankan. Adanya campur tangan dari Pemerintah bertujuan untuk menghindari akibat-akibat yang kurang menguntungkan dari sistem liberal, antara lain terjadinya monopoli dari golongan-golongan masyarakat tertentu terhadap sumber daya ekonomi. Sebagian besar negara di dunia tidak ada lagi yang menggunakan salah satu sistem ekonom tetapi kebanyakan mengombinasikan dari sistem-sistem yang ada sesuai dengan situasi dan tradisi negara yang bersangkutan. Misalnya saja Amerika Serikat yang sangat terkenal dengan sistem ekonomi liberalnya. Meskipun sistem ekonomi yang mereka tetapkan berpaham liberal, namun pada kenyataannya masih ada campur tangan Pemerintah, misalnya dalam hal pembuatan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU tentang Antimonopoli).

Sistem ekonomi campuran, berikut ini ciri-ciri dari sistem ekonomi campuran, yaitu sumber-sumber daya yang vital dikuasai oleh Pemerintah; Pemerintah menyusun peraturan, perencanaan, dan menetapkan kebijaksanaan di bidang ekonomi; swasta diberi kebebasan di bidang ekonomi dalam batas kebijaksanaan ekonomi yang ditetapkan Pemerintah; hak milik swasta atas alat produksi diakui, asalkan penggunaannya tidak merugikan kepentingan umum; Pemerintah bertanggung jawab atas jaminan sosial dan pemerataan pendapatan; dan, jenis dan jumlah barang diproduksi ditentukan oleh mekanisme pasar. Dengan demikian, dalam sistem perekonomian campuran ada bidang-bidang yang ditangani swasta dan ada bidang-bidang yang ditangani Pemerintah. Sama halnya dengan sistem ekonomi lainnya, sistem ekonomi campuran juga memiliki kelebihan

dan kekurangan. Akan tetapi, kelebihan dan kekurangannya tergantung kepada setiap negara dalam mengatur sistem ekonominya tersebut.

Sistem Ekonomi Demokrasi Indonesia mempunyai landasan idiil yaitu Pancasila dan landasan konstitusional yaitu UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, segala bentuk kegiatan masyarakat dan negara harus berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Sistem perekonomian yang ada di Indonesia juga harus berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Sistem perekonomian nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 disusun untuk mewujudkan demokrasi ekonomi dan dijadikan dasar pelaksanaan pembangunan ekonomi. Sistem perekonomian Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 disebut sistem ekonomi demokrasi. Dengan demikian sistem ekonomi demokrasi dapat didefinisikan sebagai suatu sistem perekonomian nasional yang merupakan perwujudan dari falsafah Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 yang berasaskan kekeluargaan dan kegotongroyongan dari, oleh, dan untuk rakyat di bawah pimpinan dan pengawasan Pemerintah.

Sistem berikutnya sistem ekonomi kerakyatan. Sistem ekonomi kerakyatan berlaku di Indonesia sejak terjadinya reformasi di Indonesia pada tahun 1998. Pada sistem ekonomi kerakyatan, masyarakat memegang aktif dalam kegiatan ekonomi, sedangkan Pemerintah menciptakan iklim yang sehat bagi pertumbuhan dan perkembangan dunia usaha. Sistem ekonomi kerakyatan mempunyai ciri-ciri: bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan dengan prinsip persaingan yang sehat; memerhatikan pertumbuhan ekonomi, nilai keadilan, kepentingan sosial, dan kualitas hidup; mampu mewujudkan pembangunan berwawasan lingkungan dan berkelanjutan; menjamin kesempatan yang sama dalam berusaha dan bekerja; dan adanya perlindungan hak-hak konsumen dan perlakuan yang adil bagi seluruh rakyat. Dalam sistem ekonomi kerakyatan terdapat tiga pelaku utama yang menjadi kekuatan sistem perekonomian di Indonesia, yaitu perusahaan negara (Pemerintah), perusahaan swasta, dan koperasi. Ketiga pelaku ekonomi tersebut akan menjalankan kegiatan-kegiatan ekonomi dalam sistem ekonomi kerakyatan. Sebuah sistem ekonomi akan berjalan dengan baik jika pelaku-pelakunya dapat saling bekerja sama dengan baik pula dalam mencapai tujuannya. Dengan demikian sikap

saling mendukung di antara pelaku ekonomi sangat dibutuhkan dalam rangka mewujudkan ekonomi kerakyatan.

UUD NRI Tahun 1945 sesungguhnya menempatkan negara Indonesia menjadi negara yang bertipe kesejahteraan dengan berasaskan pada Pancasila yang tertuang dalam alinea Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 bahwa akan melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan pada kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Hal yang kemudian diejawantahkan dalam Pasal 33 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Khususnya ayat (3) yang membangun logika bernegara yang negara melakukan penguasaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tiada lain untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Terkait dengan konsep *welfare state*, cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara dalam rangka menghindarkan penggunaan cabang produksi tersebut hanya untuk kepentingan golongan tertentu. Beragamnya konsepsi “hak dikuasai oleh negara” atas sumber daya alam dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang dirumuskan dalam berbagai regulasi sektoral telah menimbulkan multitafsir. Konsepsi “hak dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang dinamik tersebut menjadi landasan pengujian oleh Mahkamah Konstitusi. Frasa “dikuasai oleh negara” menjadi frasa sakral dalam dimensi maraknya liberalisasi ekonomi saat ini. Prinsip neoliberalisme dalam pengusahaan sumber daya alam akan menjadi ancaman terlepasnya pengusahaan sumber daya alam yang menjadi komoditas ekonomi untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁹

Konsepsi “dikuasai oleh negara” sebagaimana termuat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 telah ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 01-021-022/PUU-I/2003 mengenai pengujian UU Nomor 20 Tahun 2002 dan 02/PUU-I/2003 mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Minyak dan Gas Bumi, tanggal 1

⁹Ahmad Redi. 2015. “Dinamika Konsepsi Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam”. *Jurnal Konstitusi*, Vol.12, No.2, Juni, hal.401-421.

Desember 2004, yang merumuskan bahwa penguasaan negara tersebut adalah sesuatu yang lebih tinggi dari pemilikan. Dinyatakan bahwa:¹⁰

“...pengertian dikuasai oleh negara dalam Pasal 33 UUD 1945 mengandung pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin ” dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Dalam pengertian tersebut, tercakup pula pengertian kepemilikan publik oleh rakyat secara kolektif.”

Kewenangan negara tersebut, kemudian dipertegas oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 dengan memberikan tafsir atas frasa “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 bahwa:¹¹

“Perkataan “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (beleid) dan tindakan pengurusan (bestuursdaad), pengaturan (regelendaad), pengelolaan (beheersdaad) dan pengawasan (toezichthoudensdaad) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut memberikan pedoman mengenai bagaimana konsepsi implementatif dari penguasaan negara atas sumber daya alam. Konsepsi implementatif tersebut, yaitu:

- a. Prinsip kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan.
- b. Prinsip rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD NRI Tahun 1945 memberikan mandat kepada negara.

¹⁰Putusan Perkara Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan Perkara Nomor 008/PUU-III/2005 tentang Uji Materiil Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, hal.512.

¹¹Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 Atas Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan.

- c. Prinsip mandat rakyat secara kolektif untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sri Edi Swasono¹² menyatakan bahwa makna “menguasai” haruslah disertai dengan “memiliki”. Yang dimaksud dengan “memiliki” adalah pemilikan yang ditunjukkan melalui kepemilikan saham. Sebab, jika tidak disertai penegasan memiliki, maka penguasaan negara tidak akan berjalan efektif, apalagi dalam era globalisasi saat ini. Pendapat ini kemudian didukung oleh Zainal Arifin Mochtar¹³ yang menyatakan bahwa pengertian penguasaan negara tidak dalam konsep memiliki semata, tetapi dengan konsepsi yang didalamnya pengertian bahwa negara merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*) dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*).

Namun demikian negara sebagai badan hukum publik tidak memiliki kewenangan tersebut, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara juncto *jo.* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara *jo.* Undang-Undang tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Oleh karena itu, negara membentuk unit usaha negara, dalam hal ini BUMN, yang dalam kerjanya merupakan bagian dari tugas negara dalam hal memastikan penguasaan negara bisa dikonversi menjadi kesejahteraan rakyat.

Menurut Dian Puji Simatupang¹⁴, dalam hal negara sebagai pemilik kepunyaan privat, Pemerintah sebagai representasi negara, melakukan tindakan atau perbuatan yang bersifat privat (*perdata*) pula. Transformasi

¹²Sri Edi Swasono dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 149/PUU-VII/2009 dalam Perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan terhadap UUD NRI Tahun 1945, hal.27.

¹³Zainal Arifin Mochtar. 2015. “Perihal Urgensi RUU BUMN”, *Paparan* dalam Rapat Dengar Pendapat Komisi VI DPR RI Jakarta, 31 Maret 2015.

¹⁴Dian Puji Simatupang. 2012. “Kedudukan BUMN: Dalam Perspektif Hukum Keuangan Publik”. *Paparan* dalam *Focus Group Discussion* di Sekretariat Jenderal DPR RI Jakarta, 26 Januari 2012.

hukum uang publik menjadi uang privat terjadi ketika negara mendirikan suatu entitas bisnis berbadan hukum privat, yang lahir dari gabungan konsep kepemilikan negara dan pengupayaan pelayanan oleh negara serta konsep bisnis negara.

Peran Pemerintah sebagai pelaku kegiatan ekonomi berarti Pemerintah melakukan kegiatan konsumsi, produksi, dan distribusi. Pada sistem ekonomi kerakyatan, untuk kegiatan produksi BUMN ikut berperan dalam menghasilkan barang atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pelaksanaan peran BUMN tersebut diwujudkan dalam kegiatan usaha hampir di seluruh sektor perekonomian, seperti sektor pertanian, perkebunan, kehutanan, manufaktur, pertambangan, keuangan, pos dan telekomunikasi, transportasi, listrik, industri, dan perdagangan serta konstruksi. BUMN didirikan Pemerintah untuk mengelola cabang-cabang produksi dan sumber kekayaan alam yang strategis dan menyangkut hajat hidup orang banyak. Misalnya PT. Dirgantara Indonesia (DI), PT. Perusahaan Listrik Negara (PLN), PT. Kereta Api Indonesia (PT. KAI), PT. Pos Indonesia, dan lain sebagainya. Perusahaan-perusahaan tersebut didirikan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, serta untuk mengendalikan sektor-sektor yang strategis dan yang kurang menguntungkan. Secara umum, peran BUMN dapat dilihat pada hal-hal berikut ini: mengelola cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak; sebagai pengelola bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya secara efektif dan efisien; sebagai alat bagi Pemerintah untuk menunjang kebijaksanaan di bidang ekonomi; dan menyediakan lapangan kerja bagi masyarakat sehingga dapat menyerap tenaga kerja.¹⁵

Dalam kegiatan konsumsi, seperti halnya pelaku ekonomi, Pemerintah juga berperan sebagai pelaku konsumsi. Pemerintah juga

¹⁵Para pendiri negara menggagas sebuah ekonomi kesejahteraan dalam sebuah negara yang bertipe *welfare state*. Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan ketentuan pokok dalam konstitusi ekonomi telah menggariskan peran negara sebagai penguasa tunggal atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya agar mampu menjamin terwujudnya kemakmuran/kesejahteraan rakyat. Namun pasal itu terlihat kehilangan daya kekuatan konstitusionalnya ketika praktik-praktik pengelolaan SDA berdasarkan konsesi Pemerintah ternyata justru menderogasi kekuatan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 dalam menjaga kesejahteraan atau keselamatan ekonomi rakyatnya.

membutuhkan barang dan jasa untuk menjalankan tugasnya. Seperti halnya ketika menjalankan tugasnya dalam rangka melayani masyarakat, yaitu mengadakan pembangunan gedung sekolah, rumah sakit, atau jalan raya. Tentunya Pemerintah akan membutuhkan bahan-bahan bangunan seperti semen, pasir, aspal, dan sebagainya. Semua barang-barang tersebut harus dikonsumsi Pemerintah untuk menjalankan tugasnya. Contoh-contoh mengenai kegiatan konsumsi yang dilakukan Pemerintah masih banyak, seperti membeli barang-barang untuk administrasi pemerintahan, menggaji pegawai-pegawai Pemerintah, dan sebagainya.

Kegiatan distribusi. Selain kegiatan konsumsi dan produksi, Pemerintah juga melakukan kegiatan distribusi. Kegiatan distribusi yang dilakukan Pemerintah dalam rangka menyalurkan barang-barang yang telah diproduksi oleh perusahaan-perusahaan negara kepada masyarakat. Misalnya Pemerintah menyalurkan sembilan bahan pokok kepada masyarakat-masyarakat miskin melalui Perum Bulog. Penyaluran sembako kepada masyarakat dimaksudkan untuk membantu masyarakat miskin memenuhi kebutuhan hidupnya. Kegiatan distribusi yang dilakukan oleh Pemerintah harus lancar. Apabila kegiatan distribusi tidak lancar akan memengaruhi banyak faktor seperti terjadinya kelangkaan barang, harga barang-barang tinggi, dan pemerataan pembangunan kurang berhasil. Oleh karena itu, peran kegiatan distribusi sangat penting. Pemerintah dalam melaksanakan pembangunan di bidang ekonomi tidak hanya berperan sebagai salah satu pelaku ekonomi, akan tetapi Pemerintah juga berperan dalam merencanakan, membimbing, dan mengarahkan terhadap jalannya roda perekonomian demi tercapainya tujuan pembangunan nasional.

Dalam rangka melaksanakan peranannya tersebut Pemerintah menempuh kebijakan-kebijakan dalam dunia usaha seperti: Pemerintah mengeluarkan UU tentang Perkoperasian; Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan; Pemerintah mengubah beberapa bentuk perusahaan negara agar tidak menderita kerugian, seperti Perum Pos dan Giro diubah menjadi PT. Pos Indonesia, Perjan Pegadaian diubah menjadi PT. Pegadaian.

Pemerintah juga mengeluarkan kebijakan di bidang perdagangan yaitu mengeluarkan kebijaksanaan berupa kebijaksanaan ekspor dan kebijaksanaan impor. Pemerintah menetapkan kebijakan ekspor dengan tujuan untuk memperluas pasar di luar negeri dan meningkatkan daya saing terhadap barang-barang luar negeri. Adapun kebijakan impor dimaksudkan untuk menyediakan barang-barang yang tidak bisa diproduksi dalam negeri, pengendalian impor, dan meningkatkan daya saing. Begitu juga kebijakan dalam mendorong kegiatan masyarakat. Kebijaksanaan Pemerintah dalam mendorong kegiatan masyarakat mencakup meningkatkan pembangunan sarana dan prasarana umum, menyalurkan kredit kepada pengusaha kecil dan petani. Dan kebijakan untuk memperlancar distribusi hasil produksi.

3. Kekayaan Negara yang Dipisahkan

Pengertian “kekayaan negara yang dipisahkan” menimbulkan multi tafsir antara hak dan kewajiban negara terhadap BUMN yang menyebabkan permasalahan dalam pengelolaan keuangan BUMN. Dalam pembentukan suatu BUMN, modal berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UU tentang BUMN. Pada penjelasannya dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan “dipisahkan” adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip perusahaan yang sehat.

Dikaitkan dengan pengelolaan keuangan negara yang dipisahkan di BUMN, UU tentang Keuangan Negara menegaskan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN secara yuridis normatif termasuk dalam keuangan negara sebagaimana diatur pada Pasal 2 huruf g yang menyatakan bahwa kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah. Pasal ini menegaskan bahwa status keuangan BUMN merupakan keuangan negara.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 juga menegaskan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN merupakan konsepsi keuangan negara, sehingga kewenangan pengawasan tetap dilakukan oleh BPK terhadap BUMN berdasarkan paradigma bisnis (*business judgement rules/BJR*) dengan tetap memperhatikan apakah perusahaan sudah menerapkan GCG dengan baik yang dinyatakan bahwa:¹⁶

“pemisahan kekayaan negara dimaksud dilihat dari perpektif transaksi bukanlah merupakan transaksi yang mengalihkan suatu hak, sehingga akibat hukumnya tidak terjadi peralihan hak dari negara kepada BUMN. Dengan demikian kekayaan negara yang dipisahkan tersebut masih tetap menjadi kekayaan negara. Karena masih sebagai keuangan negara, maka BPK memiliki kewenangan memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara pada BUMN, supaya BUMN dapat berjalan sesuai dengan prinsip GCG.”

Salah satu kewenangan BPK dalam hal ini adalah menilai atau menetapkan jumlah kerugian oleh perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh bendahara pengelola lembaga yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Walaupun Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 telah menegaskan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN merupakan konsepsi keuangan negara, akan tetapi ada sisi di mana tetap sulit untuk memperlakukan BUMN sebagaimana sistem uang negara yang menggunakan.

Selain permasalahan pengawasan, permasalahan yang terjadi adalah paradigma fungsi BUMN sebagai kepanjangan tangan dari negeri yang dilaksanakan berdasarkan BJR sungguh-sungguh berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan berdasarkan paradigma pemerintahan (*government judgement rules/GJR*). Hal ini sudah ditegaskan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa:

“kekayaan negara telah bertransformasi menjadi modal BUMN sebagai modal usaha yang pengelolaannya tunduk pada BJR, namun pemisahan kekayaan negara tersebut tidak menjadikan beralih menjadi kekayaan BUMN yang terlepas dari kekayaan negara, karena dari perspektif transaksi yang terjadi jelas hanya pemisahan yang

¹⁶Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013.

tidak dapat dikonstruksikan sebagai pengalihan kepemilikan, karena itu tetap sebagai kekayaan negara dan dengan demikian kewenangan negara di bidang pengawasan tetap berlaku. Meskipun demikian paradigma pengawasan negara tidak lagi berdasarkan GJR, melainkan berdasarkan BJR.”

Munculnya pendapat pakar yang berbeda mengenai konsep kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN. Bahwa ketika negara mendirikan suatu badan hukum publik maka telah terjadi transformasi hukum uang publik menjadi uang privat. Dalam hal negara sebagai pemilik kepunyaan privat, Pemerintah sebagai representasi negara, melakukan tindakan atau perbuatan yang bersifat privat (perdata) pula. Dalam kedudukannya sebagai badan hukum privat, Pemerintah mengadakan hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) dengan subyek hukum lain berdasarkan hukum privat. Kekayaan negara yang dipisahkan harus ditegaskan bukan sebagai kekayaan negara (konsep inbrenng), negara hanya menatausahakan, bukan menjadikannya sebagai milik.¹⁷ Tabel 2.1 menunjukkan bahwa status hukum keuangan dalam keuangan publik pada BUMN adalah “kekayaan yang dipisahkan” dengan pengelolaan oleh korporasi.

Tabel 2.1. Status Hukum Keuangan Dalam Keuangan Publik

Sektor Keuangan	<i>Regulation</i>	<i>Governance</i>	<i>Risk</i>
Keuangan Daerah	Diserahkan	APBD	<i>Condition Risk</i>
Keuangan BUMN	Dipisahkan	Korporat	<i>Condition Risk</i>
Keuangan Bank Indonesia	Dipisahkan	Badan Hukum	<i>Condition Risk</i>

Sumber: Dian Puji Simatupang, 2012.

BJR adalah *standard of conduct* yang menjelaskan apa dan bagaimana direksi harus bertindak mewakili perseroan dalam keadaan tertentu atau untuk memutuskan suatu hal tertentu dalam perbuatan pengurusan dan penguasaan (*beheer en beschikking daden*). Untuk menilai

¹⁷Dian Puji Simatupang, *Op. Cit.*

ada atau tidaknya pelanggaran *business judgement rule* harus ada *standard of review*. Dalam hukum perseroan, Schilfgaarde¹⁸ menyebut standar penilaian itu adalah manajemen. Benturan penerapan BJR dalam pengambilan keputusan direksi sering menimbulkan dilema mengenai apa yang termasuk dalam kerugian negara.

Walaupun BUMN telah memberikan kontribusi ekonomi dan sosial yang signifikan, namun benturan penerapan BJR dengan kebijakan bisnis direksi BUMN telah mengakibatkan kinerja BUMN tertinggal jauh dari beberapa negara. Direksi BUMN tidak terproteksi dari langkah-langkah korporasi (*corporate action*) untuk pengembangan usaha, sehingga kerugian yang diakibatkan oleh kebijakan untuk tidak melakukan *corporate action* jauh lebih besar daripada potensi kerugian pertransaksi, karena pengambilan keputusan bisnis berjangka panjang yang memberikan keuntungan.¹⁹ Pentingnya GCG sebagai prasyarat berlakunya BJR di BUMN untuk memperhitungkan keuntungan bisnis dalam jangka panjang. Oleh karena itu diperlukan formulasi yang jelas terkait pengelolaan dan pengawasan BUMN sesuai prinsip GCG dengan BJR.²⁰

4. BUMN sebagai Pelaku Ekonomi

Pemerintah dalam menjalankan perannya sebagai pelaku ekonomi, mendirikan perusahaan negara atau sering dikenal dengan sebutan BUMN. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU tentang BUMN, BUMN didefinisikan sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. BUMN pada awalnya dapat berbentuk Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Perseroan (Persero)²¹, tetapi sekarang adalah Perum dan Persero. BUMN adalah entitas

¹⁸Schilfgaarde dalam Prasetio. 2014. *Dilema BUMN: Benturan Penerapan Business Judgement Rule Dalam Keputusan Bisnis Direksi*. Jakarta: PT. Rayyana Komunikasindo, hal.34.

¹⁹*Ibid.*, hal.16-17.

²⁰*Ibid.*, hal.22.

²¹Pasal 1 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 (Lembaran Negara Tahun 1969 Nomor 16; Tambahan Lembaran Negara Nomor 2890) Tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara Menjadi Undang-Undang.

bisnis yang lahir dari gabungan konsep kepemilikan negara dan pengupayaan pelayanan oleh negara serta konsep bisnis negara. Karenanya, dalam konsep Indonesia BUMN lahir diselaraskan dengan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, di mana negara dibangun dengan adanya kebutuhan untuk tetap dapat menjamin pelayanan serta memastikan bahwa negara dapat menjamin kepengurusan seluruh kekayaan negara agar dapat dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Indonesia.

Yang perlu dipikirkan adalah apakah entitas BUMN yang tepat untuk melaksanakan tugas dan fungsi negara dalam kaitan dengan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, di mana substansi UU tentang BUMN mempunyai beberapa masalah dalam keterkaitannya dengan cetak biru konsep ke-BUMN-an di Indonesia. Batasan sektor yang harus dikuasai oleh negara melalui BUMN, sehingga sektor mana yang menguasai hajat hidup orang banyak dan penting, dan sektor mana yang dapat dilepas ke swasta.²²

Sebagai komparasi di beberapa negara, terdapat beberapa sistem hukum keuangan publik (Tabel 2.2) Singapura diberlakukan 2 (dua) sistem hukum keuangan publik, yaitu *less-regulated* apabila BUMN melaksanakan kegiatan korporasi/bisnis, dan *most-regulated* apabila BUMN melaksanakan penugasan negara dalam kegiatan/program tertentu. BUMN yang dikuasai dan dimiliki negara (*most-regulated*) adalah sebagai berikut:²³

- a. yang menyediakan barang publik murni (*providing pure public goods*);
- b. bergerak di bidang keadilan sosial (*social equity*);
- c. bergerak di bidang pendidikan (*education*); dan
- d. yang melindungi masyarakat dan orang miskin (*protecting the nations and the poor*).

Tabel 2.2. Sistem Hukum Keuangan Publik di Beberapa Negara

²²Zainal Arifin Mochtar, *Op.Cit.*

²³Dian Puji Simatupang, *Op.Cit.*

Negara	Regulation	Governance	Risk
Singapura	<i>Most-regulated/Less-regulated</i>	<i>State Budget</i>	<i>Limited</i>
India	<i>All-Comprehesive, but separated</i>	<i>State Budget</i>	<i>Limited</i>
Belanda	<i>Inclusive</i>	<i>State Budget</i>	<i>Limited</i>

Sumber: Dian Puji Simatupang, 2012.

Dilihat dari sisi pentingnya pembentukan BUMN, dapat dikatakan BUMN mengemban misi yang sangat vital terkait dengan hajat hidup orang banyak. Untuk itu dalam Rencana Strategis Kementerian BUMN Tahun 2015-2019, telah ditetapkan salah satu visi kementerian BUMN, yaitu: “Menjadi pembina BUMN yang profesional untuk meningkatkan nilai BUMN”. Untuk mewujudkan visi tersebut, Kementerian BUMN menetapkan misi sebagai berikut:²⁴

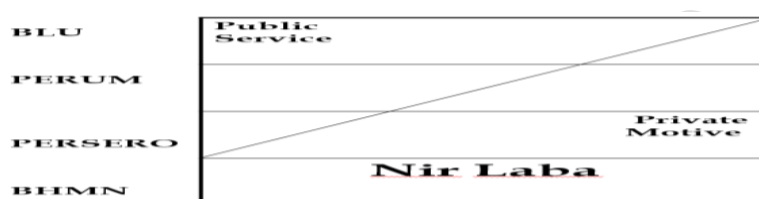
1. mewujudkan organisasi modern sesuai dengan tata kelola pemerintahan yang baik;
2. meningkatkan daya saing BUMN di tingkat nasional, regional, dan internasional;
3. meningkatkan kontribusi BUMN kepada ekonomi nasional.

Kerja optimal BUMN adalah jaminan bagi kerja optimal negara dalam menjalankan fungsi penguasaan negara dan mengurus warga negaranya. Menariknya, BUMN kemudian mengalami anakronisme, pada saat yang sama adalah berorientasi mengurus warga negara, sedangkan di saat yang sama juga merupakan sayap bisnis yang berupaya mencari keuntungan. Korupsi, kolusi, dan nepotisme maupun inefisiensi yang terjadi di BUMN sangat berpeluang merugikan negara karena gagal mendapatkan kualitas yang diperlukan.

Dilihat dari komposisi orientasi usaha antara *public service* dan *private motive*, Dian Puji Simatupang membagi BUMN di Indonesia menjadi 3 (tiga) kelompok, yaitu Persero, Perum dan Badan Layanan Umum (BLU), terlihat pada Gambar 2.1. Persero merupakan badan usaha yang berorientasi

²⁴Kementerian Badan Usaha Milik Negara. 2015. *Rencana Strategis Kementerian BUMN 2015-2019*. Jakarta: Kementerian BUMN, hal.16.

terhadap keuntungan perusahaan (*private motive*). Perum merupakan badan usaha yang bergerak pada pelayanan publik dan sekaligus mencari keuntungan. Sedangkan BLU merupakan badan usaha yang berorientasi terhadap pelayanan publik, dan keberadaan BLU dapat dianalogikan dengan Perjan. Untuk meningkatkan kinerja BUMN, perlu ditegaskan mengenai orientasi usaha untuk setiap BUMN, yang mana berbentuk Persero untuk BUMN yang komersial dan yang mana berbentuk Perum untuk BUMN yang melaksanakan pelayanan kepentingan umum.



Keterangan: BLU: Badan Layanan Umum; BHMN: Badan Hukum Milik Negara

Sumber: Dian Puji Simatupang, 2012.

Gambar 2.1. BUMN di Indonesia Menurut Motif Usaha

Adapun berdasarkan Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara disebutkan bahwa BLU adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. BLU bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas, dan penerapan praktik bisnis yang sehat. Kemudian BLU beroperasi sebagai unit kerja kementerian negara/lembaga atau pemerintah daerah untuk tujuan pemberian layanan umum yang pengelolaannya berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh instansi induk yang bersangkutan. BLU merupakan bagian perangkat pencapaian tujuan kementerian negara/lembaga atau pemerintah daerah

dan karenanya status hukum BLU tidak terpisah dari kementerian negara/lembaga atau pemerintah daerah sebagai instansi induk. Apabila dikelompokkan menurut jenisnya BLU terbagi menjadi 3 (tiga) kelompok, yaitu: BLU yang kegiatannya menyediakan barang atau jasa meliputi rumah sakit, lembaga pendidikan, pelayanan lisensi, penyiaran, dan lain-lain; BLU yang kegiatannya mengelola wilayah atau kawasan meliputi otorita pengembangan wilayah dan kawasan ekonomi terpadu (Kapet); dan BLU yang kegiatannya mengelola dana khusus meliputi pengelola dana bergulir, dana UKM, penerusan pinjaman dan tabungan pegawai. Pola Pengelolaan Keuangan BLU (PPK-BLU) adalah pola pengelolaan keuangan yang memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktik-praktik bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Saat ini sedang terjadi perubahan organisasi di sektor publik juga dan perubahannya disebabkan oleh banyak faktor, dan berdasarkan studi di beberapa negara maju oleh *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD) penyebab perubahan diidentifikasi oleh beberapa faktor, yaitu: tekanan keuangan, tekanan politik, proses dan prosedur cepat, pengaruh eksternal, dan pengaruh internal (Tabel 2.3).²⁵

Tabel 2.3. Penyebab Perubahan pada Sektor Publik di Negara OECD

Penyebab	Negara
Tekanan keuangan	Perancis, Itali, Portugal, Swiss
Tekanan politik	Perancis, Portugal, Spanyol
Penyesuaian proses dan prosedur terkini	Perancis, Spanyol

²⁵Oscar Huerta Melchor. 2008. "Managing Change in OECD Governments: An Introductory Framework". *OECD Working Papers on Public Governance*, No.12, June, hal.15.

Pengaruh eksternal	Italia
Pengaruh internal	Finlandia

Sumber: Melchor, 2008.

Perubahan di sektor publik yang dilihat secara khusus pada bentuk transformasi organisasi, dan berdasarkan penjelasan dari Tonder²⁶ perubahan tersebut diartikan bersifat dinamis, fokus, proses jangka pendek terhadap pergeseran mendasar pada layanan publik dan mencapai kesatuan, keterwakilan, transparansi, efektif, dan akuntabilitas. Meskipun demikian menurut Lynch dan Cruise²⁷, muncul hambatan dalam melakukan *re-inventing government* terjadi pada level individu dan penganggaran. Hambatan yang dimaksud adalah perlindungan terhadap pekerja, keahlian teknis yang rendah, tuntutan standar etika tertinggi dan menggantungkan pada kekuasaan.

Secara komprehensif, menurut Boonstra dan Gravenhorst²⁸ perubahan keorganisasian baik dalam pendekatan struktur dan perilaku keorganisasian, dapat dilihat dari penjelasan yang melihat perubahan keorganisasian berdasarkan bentuk perubahan yaitu formal, personal, struktural, budaya, dan pembelajaran. Sedangkan ditinjau efek perubahan yang menyentuh 4 (empat) aspek dasar menurut Ayodeji dan Salawu²⁹ yaitu strategi, teknologi, struktur, dan pekerja. Ditinjau dari perubahan keorganisasian menurut Luisser³⁰ menyangkut aspek strategis, struktural, teknologi, dan perubahan pada manusia (Tabel 2.4). Dari berbagai penjelasan di atas, perubahan keorganisasian dapat diartikan sebagai

²⁶C.L. Van Tonder. 2004. "Organizational Transformation: Wavering on the Edge of Ambiguity" / *SA Journal of Industrial Psychology*, Vol.30, No.3, hal.59.

²⁷Thomas D. Lynch dan Peter L. Cruise. 1999. "Can the Public Sector Leviathan can be Reformed: Right Sizing Possibilities for the Twenty's Frist Century". *Management*, Vol.2, No.3, hal.154.

²⁸Jaap J. Boonstra dan Kilian M. Bennebroek Gravenhorst. 1998. "Power Dynamics and Organizational Change: A Comparison of Perspectives". *European Journal of Work and Organizational Psychology*, Vol. 7, No.2, hal.113.

²⁹Akinlolu Ayodeji dan Agboola Rafiu Oyesda Salawu. 2011. "Managing Deviant Behavior and Resistance to Change". *International Journal of Business and Management*, Vol.6, No.1, hal.235.

³⁰R. W. Luisser. "Management: Concept, Application, Skill Development", hal.248, dikutip tidak langsung oleh Winardi. 2005. *Manajemen Perubahan (Management of Change)*, Cetakan Kedua. Jakarta: Prenada Media Group, hal.92.

perilaku organisasi untuk melakukan sesuatu yang baru pada elemen organisasi baik pada strategi, struktur, manusia maupun teknologi.

Tabel 2.4. Tipe-Tipe Perubahan Keorganisasian

<p>Perubahan Strategis</p> <ul style="list-style-type: none"> • Postur pertumbuhan • Pendekatan berbalik arah • Penarikan diri (<i>retrenchment</i>) • Stabilitas 	<p>Perubahan Struktural</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reorganisasi fungsional • Mendaftarkan hierarki • Struktur tim • Desentralisasi kekuasaan
<p>Perubahan Teknologi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Otomasi proses • <i>Networking</i> • Memutakhirkan peranti keras • Aplikasi baru peranti lunak atau konversi 	<p>Perubahan Manusia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sikap atau isu-isu tentang komitmen • Dampak-dampak kinerja/perbaikan-perbaikan • Inisiatif-inisiatif sehubungan dengan kualitas kehidupan kerja • Redesain pekerjaan / upaya-upaya motivasi

Sumber: Lussier (1997) dalam Winardi, 2005.

Selain perubahan organisasi di sektor publik, perubahan bisnis akibat adanya *Disruptive Economy* dan Revolusi Industri 4.0 terjadi dalam industri BUMN. Era industri 4.0 ditandai dengan perubahan terutama pada sisi teknologi digitalisasi dan sisi inovasi. Revolusi Industri 4.0 menuntut BUMN lebih responsif, adaptif, inovatif dan kreatif menghadapi tantangan di era otomatisasi dan digitalisasi. Diperlukan kesiapan BUMN dalam menghadapi perubahan di era digital agar bisa menghadapi persaingan di dunia usaha. Ina Primiana³¹ menyatakan bahwa UU tentang BUMN juga belum mengantisipasi terjadinya perubahan bisnis yang ada saat ini dengan mengadopsi adanya *Disruptive Economy* dan Revolusi Industri 4.0. Oleh karena itu, payung hukum BUMN perlu disesuaikan dengan perkembangan situasi ekonomi nasional dan global.

5. Holding BUMN

³¹Ina Primiana. 2019. "Kajian Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN". *Paparan* dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Komisi VI DPR RI, 19 November 2019.

Holding BUMN sebenarnya telah dimulai saat era krisis moneter tahun 1998 pada masa kepemimpinan Tanri Abeng sebagai langkah optimalisasi manajemen. Dalam *blueprint* BUMN, sebagai upaya untuk menghasilkan *value creation* maka BUMN diklaster ke dalam beberapa kelompok dan dibuatkan beberapa *holding* , dengan ide dasarnya adalah perampingan jumlah BUMN supaya mempermudah pengawasan Pemerintah dan dipimpin oleh seorang *Chief Executive Officer* (CEO) yang melaporkan kinerja perusahaan dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden.

Sampai saat ini, Pemerintah telah membentuk tujuh sektor bisnis *holding* BUMN, di antaranya *holding* semen yang diinduk oleh PT. Semen Indonesia (Persero) yang berdiri sejak tahun 1995, *holding* pupuk yang diinduki oleh PT. Pupuk Indonesia (Persero) dengan membawahi 10 anak perusahaan sejak tahun 1997, *holding* perkebunan oleh PT. Perkebunan Nusantara III (Persero) dan *holding* kehutanan yang diinduki oleh Perum Perhutani, dimana keduanya berdiri sejak tahun 2014, *holding* pertambangan yang diinduki oleh PT. Indonesia Asahan Aluminium (Persero) sejak akhir tahun 2017, dan *holding* minyak dan gas yang diinduki oleh PT. Pertamina (Persero), sejak tahun 2018. Terakhir adalah *holding* farmasi yang diinduki oleh PT. Bio Farma (Persero), yang berdiri sejak Oktober 2019. Sudah hampir dua dekade ide *holding* ini diluncurkan, tetapi progress baru terlihat signifikan dalam beberapa tahun terakhir.

Hukum Indonesia sudah mengenal adanya *holding company* , walaupun dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak ada yang mengatur secara spesifik mengenai *holding company* atau *parent company* atau perseroan induk. Berdasarkan *Black's Law Dictionary Pocket Edition* , yang dimaksud dengan *holding company* adalah sebuah perusahaan dibentuk untuk mengendalikan perusahaan lain, biasanya membatasi perannya untuk memiliki saham dan mengawasi manajemen. Namun demikian, dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU tentang Perseroan Terbatas) dikenal perusahaan anak (*subsidiary*) dan perusahaan induk (*parent/holding company*), dimana perusahaan anak adalah perseroan yang memiliki hubungan khusus dengan perseroan lainnya yang dapat terjadi karena:

- a. lebih dari 50% sahamnya dimiliki oleh induk perusahaan;

- b. lebih dari 50% suara dalam RUPS dikuasai oleh induk perusahaan; dan
- c. kontrol atas jalannya perseroan, pengangkatan dan pemberhentian direksi dan komisaris sangat dipengaruhi oleh induk perusahaan.

Dalam proses pembentukannya, *holding company* memiliki berbagai macam *holding* antara lain *functional holding*, *operational holding*, *investment holding*, atau *strategic holding*. Tiap BUMN berbeda-beda tergantung kondisi dan sistem operasi dan strategi ideal yang digunakan. Indonesia mengenai adanya *holding company* yang bersifat *operating holding* dimana *holding company* tetap memiliki kegiatan utama. Bentuk *operating holding* pertama di Indonesia adalah ketika adanya nasionalisasi perusahaan maritim milik Belanda dan disatukan menjadi satu perusahaan dengan N.V. Semarang Dock Works (sekarang bernama Perusahaan Dok Negara “Semarang”). Sementara untuk sifat *holding company* lainnya belum diatur dalam UU tentang PT sehingga terjadi kerancuan dalam praktek di masyarakat terhadap definisi *holding company*.

Pada awalnya, penunjukan PT. Pupuk Sriwidjaja sebagai *holding* BUMN perkebunan berbentuk *operating holding company*, namun seiring berkembangnya perusahaan-perusahaan pupuk milik negara yang di bawahinya, maka bentuk PT. Pupuk Sriwidjaja diubah menjadi *investment holding company*. Bentuk *holding company* berupa *investment holding company* pada dasarnya tidak dikenal di Indonesia, hal ini disebabkan sesuai UU tentang PT suatu perusahaan harus memiliki kegiatan usaha di mana kegiatan usaha tersebut merupakan kegiatan di bidang perdagangan yang menghasilkan keuntungan bagi perusahaan, sedangkan dalam *investment holding company* perusahaan tidak memiliki kegiatan usaha utama hanya memiliki saham dan mengatur anak-anak perusahaannya.³²

Pada awal holding semen tahun 2003, PT. Semen Gresik semula menjadi *holding company* berbentuk *operating holding* dari PT. Semen Padang dan PT. Semen Tonasa, karena masih menjalankan kegiatan

³²Dea Claudia. “Aspek Hukum Holding Company Dalam Perusahaan Dengan Status Badan Usaha Milik Negara: Studi Kasus terhadap Pemisahaan Usaha PT. Pupuk Sriwidjaja dalam Kaitannya dengan Status Holding Company BUMN di Bidang Pupuk”, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2012.

operasional. Kemudian berubah menjadi *functional company* dengan menerapkan sinergi antar-perusahaan di beberapa fungsi operasional utama guna meningkatkan kinerja operasional dan keuangan *operating company*. Pada tahun 2012, dengan bertransformasi dari PT. Semen Gresik menjadi PT. Semen Indonesia, *holding company* pun berubah sifat menjadi *strategic holding*, dengan mengalihkan fungsi operasional kepada PT. Semen Gresik yang baru. Transformasi bentuk *holding company* bertujuan supaya *holding company* dapat fokus dalam pencapaian sinergi pada seluruh aspek operasional.³³

Holding BUMN di Indonesia terinspirasi dari keberhasilan *holding* yang dilakukan oleh negara lain seperti Temasek di Singapura dan Khazanah di Malaysia. Temasek adalah perusahaan pengelola investasi yang independen dan profesional yang mengelola aset-asetnya untuk tujuan komersial. Tujuan pendirian Temasek adalah untuk memaksimalkan keuntungan sekaligus menggantikan peran Menteri Keuangan yang sebelumnya menjadi pengelola aset dan penentu kebijakan investasi BUMN. Pembentukan Temasek merupakan komitmen pemegang saham atas investasi yang telah ditanamkan untuk dikelola secara komersial sehingga peran Pemerintah sebagai pembuat kebijakan dan regulasi di pasar. Dengan dibentuknya Temasek maka peran Menteri Keuangan hanya sebagai pemegang saham saja.

Di Malaysia, Pemerintah Malaysia mendirikan Khazanah Nasional pada tahun 1993. Khazanah merupakan *investment holding* milik Pemerintah Malaysia yang diamanahkan untuk mengelola aset-aset komersial milik Pemerintah dan melakukan investasi strategis. Selain itu Khazanah juga berperan membangun industri strategis di Malaysia.

Keberhasilan Temasek dan Khazanah hingga akhirnya bisa memiliki saham di berbagai negara dan mencatatkan kinerja yang stabil setiap tahunnya perlu dicontoh *super holding* BUMN Indonesia ke depan. Pada tahun 2018, Temasek berhasil memperoleh laba SGD26,8 miliar dari total

³³Toto Pranoto dan Willem A. Makaliwe. "Restrukturisasi BUMN Menjadi Holding Company". *Kajian Lembaga Management Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia*, (http://www.lmfeui.com/data/Restrukturisasi_Holding_Company%20Revisi%202.pdf, diakses tgl 31 Agustus 2020).

pendapatan SGD107 miliar. Kunci keberhasilan yang terlihat dari Temasek antara lain dipengaruhi portofolio yang terdiversifikasi di seluruh dunia, otonomi penuh pada model manajemen *holding* investasi, dan telah memiliki manajemen yang baik.³⁴

Munir Fuady³⁵ mengemukakan bahwa kerugian yang ditimbulkan dari eksistensi *holding company* antara lain (a) pajak ganda, yang disebabkan ada kemungkinan pemungutan pajak ketika dividen diberikan kepada perusahaan *holding* sebagai pemegang saham, kecuali perusahaan holding yang berbentuk perusahaan modal ventura; (b) lebih birokratis di mana mata rantai pengambilan keputusan akan menjadi lebih panjang dan lamban, kecuali pasca perusahaan *holding* investasi yang memang tidak ikut terlibat dalam manajemen perusahaan *holding*; (c) *management one man show*, terlebih lagi terhadap kelompok usaha yang horizontal yang kegiatan bisnisnya sangat beragam, sehingga masing-masing bidang bisnis membutuhkan *skill* dan pengambilan keputusan sendiri yang berbeda-beda satu sama lain; dan (d) *conglomerate game* berkonotasi negatif yang cenderung terjadi, seperti manipulasi pelaporan income perusahaan, *transfer pricing* atau membesar-besarkan informasi tertentu.

Menurut Toto Pranoto, pembentukan *holding* BUMN di Indonesia memiliki tantangan sebagai berikut:³⁶

a. kewenangan pembentukan *holding*

Batasan terkait kewenangan Menteri Keuangan dan Menteri BUMN dalam hal kuasa atas kekayaan negara yang dipisahkan dan peran untuk melakukan pembinaan dan merumuskan kebijakan nasional terkait kelembagaan BUMN masih perlu diselaraskan.

b. pengembangan korporasi

Berdasarkan IMD *World Competitiveness Yearbook* 2018, ketidaksiapan menghadapi pesaing perusahaan multinasional, tingginya biaya logistik,

³⁴“20 BUMN Disebut Mampu Saingi Khazanah Malaysia & Temasek Singapura”, 13 Maret 2019, (<https://market.bisnis.com/read>, diakses 30 April 2019).

³⁵Munir Fuady. *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2009, hal.93-94.

³⁶Toto Pranoto. “Tantangan Holding Company BUMN”, 13 November 2018, (<https://sumatra.bisnis.com/read>, diakses 28 April 2019).

kesulitan adaptasi menjadi perusahaan skala regional, serta terbatasnya international *talent* yang membuat peringkat daya saing Indonesia stagnan. BUMN harus memahami target pasar secara detail, *due diligence* secara akurat, adaptasi budaya serta penanganan *pre-merger integration* agar BUMN dapat bersaing di kancah internasional. Integrasi BUMN dalam proyek strategis juga sangat dibutuhkan, baik di dalam maupun di luar negeri, dalam rangka efisiensi biaya, pembangunan, dan perluasan pasar.

c. efisiensi

Skema *holding* BUMN memungkinkan anak usaha di dalamnya berbagi peran ketika menjalankan sebuah proyek. Bersatunya sejumlah entitas bisnis sejenis membuat alat operasional dapat dipakai bersama-sama. Hal itu tentu menghemat pengeluaran dibandingkan jika setiap BUMN melakukan investasi masing-masing.

d. potensi monopoli

Monopoli dalam pengelolaan prasarana dan sarana publik yang strategis dapat terjadi jika telah terbentuk *holding*, dan tidak menutup kemungkinan akses publik akan terjadi secara selektif dan hanya menekankan pada kepentingan profit semata.

e. pengawasan melemah

Pengawasan yang ketat oleh Pemerintah dan BPK merupakan kunci utama dalam mencegah terjadinya praktik yang tidak diinginkan dan merugikan BUMN. Persoalannya, *holding* BUMN dinilai dapat memperlemah pengawasan Pemerintah terhadap BUMN karena terjadi penurunan level atau kelonggaran pengawasan. Pemerintah tidak lagi mengawasi langsung, melainkan harus melalui BUMN *holding*. BUMN sekarang akan menjadi anak perusahaan, dan anak usahanya menjadi cucu perusahaan *holding*, sehingga *corporate action* dapat dilakukan dengan lebih mudah dan longgar, termasuk penjualan aset anak dan cucu perusahaan dapat dilakukan dengan cepat dan tanpa berpikir jangka panjang dengan mengutamakan orientasi profit.

Belajar dari pembentukan *holding* BUMN yang telah ada, beberapa permasalahan yang muncul akibat *rightsizing* yang belum dimasukkan dalam UU tentang BUMN dan UU tentang PT, sebagai berikut³⁷:

- a. Biaya yang dikeluarkan untuk pembentukan *holding* dengan cara *spin off* sangat besar dan menimbulkan potensi pajak yang cukup besar. Dalam contoh kasus *holding* pupuk sebagai *operating holding* yang belum memiliki dana yang memadai pada awal pembentukan, pajak yang ditimbulkan dari aksi korporasi *spin off* masih ditanggung dan menjadi beban operasional anak perusahaan, PT. Pupuk Sriwidjaja Palembang. Pada kasus *holding semen*³⁸, pembentukan *strategic holding* nyaris terhambat oleh karena permasalahan pajak yang diperkirakan mencapai Rp 4triliun jika terjadi pengalihan aset akibat dibentuknya perusahaan baru yang berfungsi sebagai *operating company*. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, kemudian aset Semen Gresik tetap dimiliki oleh Semen Indonesia, sementara posisi Semen Gresik yang baru adalah sebagai operator atau pengelola aset yang dimiliki Semen Indonesia. Dengan opsi tersebut, *strategic holding* tetap dapat berjalan tanpa dikenakan beban pajak pengalihan aset.
- b. Terjadi benturan kepentingan ketika *holding company* dan anak perusahaan bersaing dalam *core business* yang relatif sama, yang disebabkan tuntutan *holding company* untuk berusaha dan memiliki sumber pendapatan sendiri. Tentunya memerlukan investasi yang besar untuk mendukung operasional perusahaan sendiri. Diusulkan bahwa usaha *holding company* bergerak pada usaha yang mendukung usaha anak perusahaan (hilir).
- c. Anak perusahaan BUMN masih mengemban fungsi sebagai pelayanan publik (PSO) layaknya BUMN. Contoh yang dialami oleh PT. Pupuk Sriwidjaja Palembang dalam memproduksi pupuk bersubsidi yang diberi warna *pink*, sedangkan pupuk non bersubsidi berwarna putih.

³⁷Pusat Penelitian Setjen DPR, "Reformasi Pengelolaan BUMN Terkait Revisi UU No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara", Laporan, 2012.

³⁸Pranoto, Toto dan Makaliwe, Willem A, *Op. Cit.*

- d. Tidak jelas status Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) dan Tanda Daftar Perusahaan (TDP) bagi holding company ketika pendaftaran perusahaan.
- e. Status perusahaan yang sebelumnya BUMN berubah menjadi anak perusahaan belum jelas apakah masih berstatus BUMN atau bukan.
- f. Holding *company* terancam dianggap sebagai pemain baru dan sulit untuk mengikuti tender yang bernilai tertentu.

6. Privatisasi

Bagi negara, keberadaan BUMN memiliki dimensi sosial dan ekonomi. Dalam dimensi sosial, keberadaan BUMN adalah manifestasi pelayanan, distribusi, dan pengelolaan demi pemenuhan hajat hidup masyarakat banyak atas berbagai sumber daya alam seperti sumber air, listrik, gas, minyak, tambang, dan sebagainya. Sementara pada dimensi ekonomi, BUMN dimaksudkan untuk mengelola sektor-sektor strategis sehingga bisa menjadi sumber pendapatan negara.

Sesuai UU tentang BUMN, pengertian privatisasi adalah penjualan saham persero, baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai dari perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas kepemilikan saham oleh masyarakat. Adapun maksud privatisasi adalah memperluas kepemilikan masyarakat atas persero, meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan, menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik/kuat, menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif, menciptakan persero yang berdaya saing dan menumbuhkan iklim usaha ekonomi makro dan kapasitas pasar. Sedangkan tujuan privatisasi adalah meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham persero. Privatisasi dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, dan kewajaran.

Lebih lanjut, menurut Riant Nugroho dan Randy R. Wirihatnolo³⁹, privatisasi bukan semata-mata bermakna sebagai penjualan perusahaan, melainkan sebagai alat dan cara pembenahan BUMN untuk mencapai beberapa sasaran sekaligus, termasuk peningkatan kinerja dan nilai tambah perusahaan, perbaikan struktur keuangan dan manajemen, penciptaan struktur industri yang sehat dan kompetitif, pemberdayaan BUMN yang mampu bersaing dan berorientasi global, penyebaran kepemilikan oleh publik serta pengembangan pasar modal domestik.

Privatisasi BUMN idealnya dilakukan melalui pasar modal (*Initial Public Offering/IPO*). Indra Bastian⁴⁰ mengemukakan bahwa IPO akan mendatangkan keuntungan yaitu adanya transparansi dan memberikan kesempatan yang sama bagi semua pihak untuk ikut membeli saham BUMN, termasuk investor asing. Pihak manajemen perusahaan harus melakukan *full disclosure* atas kinerja yang telah dilakukannya agar masyarakat mengetahui dan dapat mengambil kebijakan berkaitan dengan kepemilikannya atas perusahaan tersebut dan nantinya akan berpengaruh terhadap harga saham yang bersangkutan.

Pada masa krisis ekonomi tahun 1989-an, langkah privatisasi BUMN diambil oleh Pemerintah untuk mengisi keuangan negara dan menutup defisit anggaran secara cepat. Namun berbeda saat ini, bahwa privatisasi dilakukan setelah dilakukan restrukturisasi dan profitisasi terhadap BUMN, sehingga dapat memberikan nilai jual yang lebih tinggi. Privatisasi sebagai bagian dari kebijakan publik diharapkan dapat meningkatkan kinerja perusahaan sektor publik. Privatisasi juga dinyatakan sebagai salah satu kebijakan strategis yang dilakukan oleh manajemen BUMN untuk meningkatkan efisiensi pengelolaan BUMN. Pelaksanaan privatisasi diharapkan dapat menciptakan GCG di lingkungan BUMN sekaligus juga mewujudkan *good public governance* di sektor publik.

Pemberian pemaknaan yang lebih jelas atas Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 tidak tampak dalam UU tentang BUMN, khususnya Pasal 76 dan

³⁹Riant Nugroho dan Randy R. Wirihatnolo. 2008. *Manajemen Privatisasi BUMN*. Jakarta, hal.204.

⁴⁰Indra Bastian. 2002. *Privatisasi di Indonesia: Teori dan Implementasi*. Jakarta, hal.172-173.

Pasal 77 mengenai kriteria privatisasi. Kata-kata privatisasi BUMN tidak dapat dilakukan pada Persero yang bergerak di bidang usaha yang berkaitan dengan pertahanan dan keamanan dan sumber daya alam hanya akan menimbulkan polemik baru setiap kali Pemerintah akan melakukan privatisasi BUMN yang bergerak di industri strategis, mengingat kata-kata “sumber daya alam” atau “bidang usaha berkaitan dengan pertahanan dan keamanan” memiliki pengertian yang beraneka ragam dan dinamis.

Memang model IPO BUMN belum optimal penerapannya dalam arti mendorong meningkatkan kapasitas permodalan, namun justru menjadi ajang permainan para pemburu rente (*rent seeking*). Secara teoritis Bambang Istianto⁴¹ mengatakan bahwa munculnya para pemburu rente lazimnya terjadi karena adanya “kolusi “antara politisi dengan birokrat dan pengusaha.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Berkaitan dengan Penyusunan Norma

Asas hukum adalah aturan dasar dan prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatarbelakangi peraturan konkret dan pelaksanaan hukum. Asas hukum bukan merupakan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkret yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkret tersebut.

Beberapa pendapat mengenai asas hukum, antara lain:⁴²

Bellefroid: asas hukum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan

⁴¹Bambang Istianto. 2011. *Privatisasi dalam Model Public Private Partnership*. Jakarta, hal.32.

⁴²Sudikno Mertokusumo. 2007. *Penemuan Hukum; Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hal.5.

yang lebih umum. Asas hukum itu merupakan pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat.

Van Eikema Hommes: asas hukum itu tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkret, akan tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut. Dengan kata lain, asas hukum ialah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.

The Liang Gie: asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa menyarankan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya, yang diterapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu.

Paul Scholten: asas hukum adalah kecenderungan-kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesesuaian kita pada hukum yang merupakan sifat-sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu, tetapi yang tidak boleh tidak harus ada.

Asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) terbagi atas asas-asas yang formal dan yang material.⁴³ Asas-asas yang formal meliputi:

- a. asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
- b. asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
- c. asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- d. asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*); dan
- e. asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Adapun asas-asas yang material meliputi asas tentang terminologi dan sistematika yang benar; asas tentang dapat dikenali; asas perlakuan yang sama dalam hukum; asas kepastian hukum; dan asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut⁴⁴:

⁴³I.C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 's-Gravenhage: Vuga 1984 hal 186 seperti dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi dalam Maria Farida Indrati, S., *Ilmu Perundang-undangan 1, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Jakarta: Kanisius, 2007, hal. 253-254.

⁴⁴*Ibid.*, hal.254-256.

- a. Cita hukum Indonesia, yang tidak lain adalah Pancasila yang berlaku sebagai “bintang pemandu”.
- b. Asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum, dan asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.
- c. Asas-asas lainnya, yaitu asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum dan asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut meliputi juga asas tujuan yang jelas; asas perlunya pengaturan; asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat; asas dapatnya dilaksanakan; asas dapatnya dikenali; asas perlakuan yang sama dalam hukum; asas kepastian hukum; dan asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas yang material, A. Hamid S. Attamini membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut sebagai:⁴⁵

- a. Asas-asas formal, dengan perincian:
 1. asas tujuan yang jelas;
 2. asas perlunya pengaturan;
 3. asas organ/lembaga yang tepat;
 4. asas materi muatan yang tepat;
 5. asas dapatnya dilaksanakan; dan
 6. asas dapatnya dikenali;
- b. Asas-asas material, dengan perincian:
 1. asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
 2. asas sesuai dengan hukum dasar negara;

⁴⁵*Ibid.*, hal.256.

3. asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; dan
4. asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dirumuskan juga dalam Pasal 5 dan Pasal 6 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

1. Pasal 5 menyatakan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:
 - a. kejelasan tujuan;
 - b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
 - c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
 - d. dapat dilaksanakan;
 - e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
 - f. kejelasan rumusan; dan
 - g. keterbukaan.
2. Pasal 6 menyatakan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas, sebagai berikut:
 - a. pengayoman;
 - b. kemanusiaan;
 - c. kebangsaan;
 - d. kekeluargaan;
 - e. kenusantaraan;
 - f. Bhinneka Tunggal Ika;
 - g. keadilan;
 - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
 - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
 - j. keseimbangan; keserasian, dan keselarasan.

Selain asas-asas tersebut, berdasarkan Pasal 6 ayat (1) UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

a. Asas-Asas Umum Badan Usaha Milik Negara

Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa, “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip keadilan, kebersamaan efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Oleh karena itu, badan usaha yang dimiliki oleh negara harus memegang asas sebagai berikut:

1. Keadilan

Asas ini mengandung arti bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan BUMN harus mencerminkan keadilan secara proporsional.

2. Keterbukaan

Asas ini mengandung arti bahwa tindakan melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan BUMN dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

3. Akuntabilitas

Asas yang mengandung arti bahwa bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara BUMN harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

4. Kemandirian

Asas ini mengandung arti bahwa semua jenis pembiayaan BUMN harus didasarkan pada kemampuan.

5. Kemanfaatan

Asas ini mengandung arti bahwa manfaat atas penyelenggaraan BUMN harus dinikmati semua pihak yang berkepentingan secara adil dan seimbang.

6. Keberlanjutan

Asas ini mengandung arti bahwa kegiatan penyelenggaraan BUMN dapat berlangsung secara terus-menerus dan berkesinambungan untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

7. Berwawasan lingkungan

Asas ini mengandung arti bahwa bahwa kegiatan penyelenggaraan BUMN mempunyai kewajiban dan tanggung jawab terhadap upaya pelestarian daya dukung ekosistem dan memperbaiki kualitas lingkungan hidup.

8. Keseimbangan

Asas ini mengandung arti bahwa keseimbangan BUMN mengatur pembagian hak dan kewajiban secara proporsional.

b. Prinsip Umum Badan Usaha Milik Negara

Di samping asas utama, BUMN juga perlu menerapkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik. BUMN wajib menerapkan GCG secara konsisten dan berkelanjutan dengan memperhatikan asas prinsip keterbukaan/transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban (*responsibility*), kemandirian dan kewajaran (*fairness*). GCG adalah prinsip yang mendasari suatu proses dan mekanisme pengelolaan perusahaan berlandaskan peraturan perundang-undangan dan etika berusaha.⁴⁶

Penerapan prinsip GCG ini pada BUMN bertujuan untuk mendorong pengelolaan BUMN secara profesional, efisien, dan efektif; dapat mengoptimalkan nilai BUMN perusahaan sehingga memiliki daya saing yang kuat baik secara nasional maupun internasional; mampu mempertahankan keberadaannya dan hidup berkelanjutan untuk mencapai maksud dan tujuan BUMN; serta meningkatkan kontribusi terhadap perekonomian nasional.

C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan Kondisi yang Ada serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

Berdasarkan data dari Kementerian BUMN, pada akhir tahun 2019 tercatat Indonesia memiliki 114 BUMN, dengan 341 anak perusahaan dan 317 cucu perusahaan. Dari 114 BUMN, terdiri dari 106 Persero dan 8 Perum, dengan 12 kluster sebagai berikut: (1) Industri Semen, Survei dan Industri Lainnya; (2) Perbankan dan Pembiayaan; (3) Industri Energi, Minyak, dan Gas; (4) Industri Mineral dan Batubara; (5) Industri

⁴⁶Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor: Per-01/MBU/2011 tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan yang Baik (*Good Corporate Governance*) pada Badan Usaha Milik Negara.

Telekomunikasi dan Farmasi; (6) Industri Pangan dan Pupuk; (7) Industri Pertahanan dan Manufaktur; (8) Jasa Konstruksi dan Perumahan; (9) Asuransi dan Jasa Lainnya; (10) Perkebunan dan Kehutanan; (11) Sarana Prasarana Perhubungan; dan (12) Kawasan, Logistik, dan Pariwisata. Delapan Perum yang masih ada hingga sekarang adalah (1) Perum Badan Urusan Logistik (Bulog); (2) Perum Percetakan Uang Republik Indonesia (Peruri); (3) Perum Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas); (4) Perum Djawatan Angkoetan Motor Repoeblik Indonesia (DAMRI); (5) Perum Jasa Tirta I yang bergerak di bidang pemanfaatan umum atas air dan sumber-sumber air; (6) Perum Jasa Tirta II yang bergerak di bidang pemanfaatan umum atas air dan sumber-sumber air; (7) Perum Lembaga Kantor Berita Nasional (LKBN) Antara; dan (8) Perum Kehutanan Negara. Dari delapan BUMN berbentuk Perum, Perum Bulog termasuk dari tujuh BUMN yang merugi walaupun mendapatkan Penyertaan Modal Negara pada tahun 2018.

Tabel 2.5. BUMN Indonesia, Tahun 2010, 2016, 2019

Deskripsi	2010	2016	Per31 Des 2019 ¹	Kedepan
Jumlah BUMN	141	118	114	70-80
<i>Persero</i>		127	106	
<i>Perum</i>		14	8	
<i> Holding BUMN</i>	2	4	7	
Kluster		27	12	

Sumber: Kementerian BUMN, <https://bumn.go.id/portfolio/overview>, diakses 23 Agt 2020

BUMN memiliki aset yang terus bertambah, tercatat pada tahun 2018 aset BUMN sebesar Rp 8.118,6 triliun dengan pendapatan bersih sebesar Rp 154,2 triliun (Tabel 2.6).⁴⁷ Dengan aset mencapai Rp8.117,6 triliun pada tahun 2018, maka rasio laba (rugi) BUMN terhadap asetnya hanya

⁴⁷Sumber: Ikhtisar Laporan Keuangan Perusahaan Negara (BUMN) 2008 dan 2018.

mencapai 1,90%. Apabila dibandingkan tahun 2008 (10 tahun yang lalu), rasio laba BUMN terhadap aset yang dimiliki pada tahun 2018 mengalami penurunan, dari 3,96% pada tahun 2008 menjadi 1,90% pada tahun 2018. Kondisi ini menunjukkan bahwa bahkan dengan terbentuknya 6 *holding* BUMN hingga tahun 2018 belum mampu mendorong peningkatan laba perusahaan (kinerja keuangan) BUMN secara keseluruhan yang berbanding lurus dengan pertumbuhan aset yang sangat besar yang dimilikinya.

Tabel 2.6 Kinerja Keuangan BUMN, Tahun 2008 dan 2018

Deskripsi	2008	2018
Total Aset	Rp 1.977,8 triliun	Rp 8.117,6 triliun
Pendapatan Usaha	Rp 1.161,7 triliun	Rp 2.360,1 triliun
Laba Usaha	Rp 119,3 triliun	Rp 287,5 triliun
Laba Bersih	Rp 78,4 triliun	Rp 154,2 triliun
Rasio Laba (Rugi) terhadap Aset	3,96%	1,90%

Sumber: Ikhtisar Laporan Keuangan Perusahaan Negara (BUMN) Tahun 2008 dan 2018

Realisasi pendapatan dari kekayaan negara yang dipisahkan (KND) berupa bagian pemerintah atas laba (setoran dividen) BUMN Tahun Anggaran 2019 atas kinerja perusahaan tahun 2018 senilai Rp50,63 triliun, yang terdiri dari 37% di antaranya bersumber dari BUMN Perbankan dan sisanya dari BUMN non Perbankan. Dari 114 BUMN, hanya beberapa BUMN yang memiliki kinerja keuangan perusahaan yang baik dan mampu memberikan kontribusi signifikan terhadap penerimaan negara pada tahun anggaran 2019. Sepuluh BUMN kontributor terbesar terhadap penerimaan negara melalui dividennya telah menyumbangkan 85% dari total penerimaan negara atas laba (setoran dividen) pada tahun 2019 (Tabel 2.7). Kondisi ini menunjukkan bahwa banyak BUMN yang tidak menghasilkan kinerja keuangan yang baik dan tidak memberikan kontribusi secara

signifikan terhadap penerimaan negara, sehingga perlu optimalisasi terhadap kinerja BUMN.

Tabel 2.7. 10 BUMN Kontributor Dividen Terbesar, Tahun 2019

No	Badan Usaha Milik Negara	Penerimaan Negara Atas Laba BUMN, Rp	%
1	PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk	9,25 triliun	21,5%
2	PT Telekomunikasi Indonesia (Persero) Tbk	8,45 triliun	19,6%
3	PT Pertamina (Persero)	7,95 triliun	18,5%
4	PT Bank Mandiri (Persero) Tbk	6,75 triliun	15,7%
5	PT Perusahaan Listrik Negara (Persero)	4,00 triliun	9,3%
6	PT Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk.	2,25 triliun	5,2%
7	PT Pegadaian (Persero)	1,38 triliun	3,2%
8	PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero)	1,08 triliun	2,5%
9	PT Pupuk Indonesia (Persero)	1,04 triliun	2,4%
10	PT Jasa Raharja (Persero)	891,12 miliar	2,1%
	Total 10 BUMN Kontributor Dividen Terbesar	43,05 triliun	85%
	Total BUMN	50,63 triliun	100%
	- BUMN Perbankan	18,25 triliun	37%
	- BUMN Non Perbankan	32,04 triliun	63%

Sumber: Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) Tahun 2019

Pada tahun 2018, ada tujuh BUMN yang telah menerima Penyertaan Modal Negara dimana pada tahun tersebut perusahaan mencatatkan kerugian dalam kinerja keuangannya. Total kerugian dari 7 BUMN ini tercatat mencapai Rp3.239 miliar pada tahun 2018. Dengan aset yang mencapai Rp117.027 miliar, sangat disayangkan tujuh BUMN ini tidak mampu mencetak keuntungan apapun pada tahun tersebut (Tabel 2.8).

Tabel 2.8. 7 BUMN Merugi, Tahun 2018

No	BUMN	Laba (Rugi) Usaha	Aset	ROA	Penyebab Kerugian
1	PT. Dok Kodja Bahari (Persero)	Rp(273) miliar	Rp2.533,9 miliar	(10,77 %)	beban administrasi dan umum yang terlalu tinggi yakni 58% dari pendapatan.
2	PT. Sang Hyang Seri (Persero)	Rp(183) miliar	Rp560,3 Miliar	(32,66 %)	Inefisiensi bisnis dan perubahan kebijakan pemerintah dalam mekanisme pengadaan benih
3	PT. Pertani (Persero)	Rp(83) Miliar	Rp1.232,5 9 miliar	(6,73 %)	
4	PT. PAL (Persero)	Rp(304) miliar	Rp6.118,6 8 miliar	(4,97 %)	Meningkatnya beban lain-lain hingga 3 kali lipat akibat kerugian nilai tukar dan kerugian entitas asosiasi
5	PT. Dirgantara Indonesia (Persero)	Rp(549,7) miliar	Rp13.001, 57 miliar	(4,23 %)	Adanya pembatalan kontrak dan order yang tidak mencapai target
6	Perum Bulog	Rp(962) miliar	Rp43.443 miliar	(2,12 %)	Kelebihan pengakuan pendapatan atas penyaluran Rastra dan perubahan kebijakan Ranstra menjadi BPNT berakibat menumpuk beras hasil penyerapan dari petani.
7	PT. Krakatau Steel (Persero)	USD(63.144) ribu/senilai Rp(884) miliar	USD3.581.188 ribu/senilai Rp50.137 miliar	(1,76 %)	Beban keuangan selama konstruksi.
	Total	Rp(3.239) miliar	Rp117.027 Miliar	(2,77%)	

Sumber: diolah dari Rapat Kerja Kementerian Keuangan dengan Komisi XI DPR (2 Desember 2019) dan berbagai Laporan Tahunan BUMN Tahun 2018/2019.

Selama periode 2015-2020, Kementerian Keuangan mengalokasikan PMN pada sejumlah perusahaan BUMN. Namun demikian, dampak suntikan modal dari APBN terhadap peningkatan kinerja keuangan masih perlu dievaluasi lebih lanjut.

Tabel 2.8. Penyertaan Modal Negara Kepada BUMN, Tahun 2015-2020

Tahun	Realisasi PMN, Rp
2015	65,6 triliun
2016	51,9 triliun
2017	9,2 triliun
2018	3,6 trilun
2019	20,3 triliun
2020 (alokasi)	18,73 triliun

Sumber: Rapat Kerja Kementerian Keuangan dengan Komisi XI DPR (2 Des 2019).

Permasalahan utama pada praktek penyelenggaraan BUMN beserta kondisi yang ada saat ini beserta implikasinya terhadap masyarakat adalah sebagai berikut:

1. Status Kekayaan Negara Yang Dipisahkan

Masih terdapat perbedaan interpretasi mengenai status kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN apakah masih masuk atau sudah di luar ruang lingkup keuangan negara. Pada praktiknya perbedaan interpretasi ini menimbulkan permasalahan pada saat BUMN harus melaksanakan aksi korporasi.

Perbedaan rezim pengaturan tersebut menimbulkan perbedaan paradigma dalam memandang tanggung jawab hukum pengelolaan keuangan negara pada BUMN khususnya dalam hal terjadinya pengambilan keputusan oleh direksi dalam menjalankan perseroan yang menyebabkan timbulnya kerugian pada BUMN bersangkutan. Berdasarkan paradigma keuangan negara maka kerugian BUMN/BUMD dalam menjalankan

usahanya dapat dianggap sebagai kerugian negara (*state loss*) dan dapat dikualifikasi sebagai tindak pidana korupsi.⁴⁸

Sebagai contoh adalah keputusan direksi untuk melakukan investasi harus diperhitungkan dengan seksama dan tidak boleh investasi tersebut tidak menghasilkan atau bahkan merugi. Kerugian investasi dapat digolongkan sebagai kerugian negara dan dapat dikenakan tindak pidana korupsi sesuai Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang berbunyi:

“Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).”⁴⁹

Pengaturan tersebut membuat direksi menjadi sangat berhati-hati di dalam melakukan keputusan investasi, khususnya investasi yang memiliki tingkat ketidakpastian yang tinggi seperti investasi di bidang minyak dan gas bumi. Padahal peningkatan investasi di sektor ini sangat dibutuhkan terutama dalam aspek produksi, pengolahan, dan distribusi.⁵⁰ Idealnya regulasi yang berlaku pada BUMN sektor pertambangan dapat mendorong upaya investasi tersebut dalam rangka menjamin ketersediaan bahan bakar minyak (BBM) bagi masyarakat.

Di sisi lain paradigma korporasi memandang kerugian dalam setiap aktifitas bisnis BUMN kerugian yang terjadi dapat dikualifikasikan sebagai kerugian usaha (*business loss*). Terhadap kerugian usaha tersebut, berdasarkan hukum korporasi, direksi dilindungi oleh prinsip BJR. Kerugian yang terjadi dapat saja berakibat pada gugatan perdata, namun

⁴⁸Helmi Kasim, *Memikirkan Kembali Pengawasan Badan Usaha Milik Negara Berdasarkan Business Judgment Rules*, Jurnal Konstitusi Vol.14, No.2, 2017, hal.440-462.

⁴⁹Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

⁵⁰Ana Fitriyatus Sa'adah, Akhmad Fauzi, dan Bambang Juanda. 2017. *Peramalan Penyediaan dan Konsumsi Bahan Bakar Minyak Indonesia dengan Model Sistem Dinamik*. Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia. Vol. 17, No.2, hal.118-137. DOI: <http://dx.doi.org/10.21002/jepi.v17i2.661>.

direksi terlindungi dari tuntutan pidana. Perbedaan paradigma ini menimbulkan konsekuensi hukum yang berbeda terkait dengan pertanggungjawaban hukum direksi.⁵¹

Paradigma korporasi dapat dipandang sebagai paradigma yang mendukung bisnis BUMN yang pada gilirannya dapat menyumbang deviden bagi negara. Salah satu pemikiran terhadap paradigma ini adalah BUMN merupakan bentuk badan usaha yang juga tunduk dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU tentang Perseroan Terbatas). Pelaksanaan BJR oleh direksi harus memenuhi ketentuan *fiduciary duty* dan *statutory good faith*.⁵² Dengan konsistensi prinsip ini maka pelaksanaan BJR diharapkan dapat memberikan manfaat terbesar bagi BUMN dan negara. Namun tanpa pengawasan yang memadai sangat mungkin direksi melakukan langkah bisnis yang tidak memihak kepada kepentingan negara dan menghasilkan kerugian dengan alasan BJR. Resiko bagi masyarakat akan sangat besar apabila BUMN tersebut memegang sektor yang penting bagi hajat hidup orang banyak.

2. Pembentukan Anak Perusahaan dan *Holding* BUMN

Pembentukan anak perusahaan merupakan langkah korporasi strategis dalam rangka memperluas bisnis perusahaan di luar sektor inti BUMN. Untuk dapat mengoptimalkan perannya dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi yang semakin terbuka dan kompetitif, BUMN sebagai salah satu pilar ekonomi dalam menjalankan kegiatannya dapat membentuk sebuah ‘anak perusahaan’ atau ‘*subsidiary*’. Di dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri BUMN Nomor 3 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara ditegaskan bahwa: “anak perusahaan BUMN adalah perseroan

⁵¹Helmi Kasim, *Op.Cit.*

⁵²Sartika Nanda Lestari. “*Business Judgement Rule* Sebagai *Immunity Doctrine* Bagi Direksi Badan Usaha Milik Negara di Indonesia”, Vol.8, No.2, 2015, hal.302-315.

terbatas yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh BUMN atau perseroan terbatas yang dikendalikan oleh BUMN”.⁵³

Berdasarkan peraturan ini memang dijelaskan bahwa saham yang ada pada anak perusahaan BUMN berasal dari BUMN dan juga publik, namun masih belum jelas sebenarnya anak perusahaan BUMN ini statusnya adalah milik siapa, apakah kepemilikan anak perusahaan BUMN ini murni berdasarkan sahamnya atautakah sama dengan BUMN yang dimiliki oleh negara. Permasalahan pengaturan tersebut perlu memperoleh perhatian mengingat adanya perbedaan pengaturan antara perseroan terbatas sebagai BUMN dan perseroan terbatas sebagai milik swasta.⁵⁴

Fungsi strategis dari pembentukan anak perusahaan tentunya adalah memperluas bisnis BUMN yang dapat berdampak kepada peningkatan kinerja dan penambahan setoran deviden bagi negara. Namun tanpa pengaturan yang jelas apakah anak perusahaan ini masuk ke dalam ranah pengaturan sektor keuangan publik atau privat akan menimbulkan hilangnya kendali negara atas sektor yang diusahakan oleh BUMN. Salah satu resiko pembentukan anak perusahaan yang berlebihan adalah hilangnya pangsa pasar bagi usaha kecil menengah yang memiliki bidang usaha yang sama dengan anak perusahaan BUMN. Padahal menurut ketentuan Pasal 88 UU tentang BUMN, BUMN diharapkan dapat menjadi pembina bagi koperasi dan usaha kecil menengah.⁵⁵

Pembentukan anak perusahaan yang tidak terkendali juga beresiko untuk membentuk perusahaan di bidang yang bukan kompetensi inti dari BUMN. Usaha yang berada di luar bidang kompetensi inti BUMN ini dapat menyebabkan anak perusahaan merugi yang berdampak kepada keuangan BUMN sebagai induk perusahaan secara keseluruhan. Pembentukan anak perusahaan tanpa pengawasan juga berpotensi untuk menimbulkan persaingan antar BUMN yang berdampak kepada penurunan setoran

⁵³Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri BUMN Nomor 3 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara.

⁵⁴JTKS Natun. “Status Kepemilikan Anak Perusahaan BUMN”, (<http://repository.untag-sby.ac.id/937/7/JURNAL.pdf>, diakses 3 April 2020).

⁵⁵Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

deviden. Oleh karena itu, dalam revisi UU tentang BUMN perlu diatur secara jelas kriteria pembentukan anak perusahaan BUMN.

Pembentukan *holding* BUMN sangat diperlukan apabila BUMN telah bergerak di banyak bidang usaha yang sangat terdiversifikasi. Dalam teori manajemen perusahaan, *holding company* menjadi isu strategis bagi kelompok perusahaan. Dalam kemasan *holding company* penyelarasan berbagai aspek bisnis, optimalisasi pengelolaan sumber daya dan portofolio bisnis yang berujung peningkatan nilai tambah perusahaan, serta institusionalisasi sistem dapat ditampung. Kenyataannya memang masih banyak dijumpai *holding company* yang belum dikelola dengan baik sehingga justru menjadi beban baik bagi perusahaan induk maupun anak perusahaan serta afiliasinya, dan nilai tambah yang diharapkan meleset. *holding company* berfungsi sebagai perusahaan induk yang berperan merencanakan, mengkoordinasikan, mengkonsolidasikan, mengembangkan, serta mengendalikan dengan tujuan untuk mengoptimalkan kinerja perusahaan secara keseluruhan, termasuk anak perusahaan dan juga afiliasi-afiliasinya.

Perusahaan berbentuk *holding company* dapat memetik beberapa keuntungan. Jika ditilik dari sisi finansial, keuntungan yang dapat dipetik adalah kemampuan mengevaluasi dan memilih portofolio bisnis terbaik demi efektivitas investasi yang ditanamkan, optimalisasi alokasi sumber daya yang dimiliki, serta manajemen dan perencanaan pajak yang lebih baik. Sementara jika dilihat dari sisi non finansial terdapat sederet manfaat. Bentuk *holding company* memungkinkan perusahaan membangun, mengendalikan, mengelola, mengkonsolidasikan serta mengkoordinasikan aktivitas dalam sebuah lingkungan multibisnis. Juga menjamin, mendorong, serta memfasilitasi perusahaan induk, anak-anak perusahaan, serta afiliasinya guna peningkatan kinerja. Yang tidak kalah pentingnya adalah membangun sinergi diantara perusahaan yang tergabung dalam *holding company* serta memberikan dukungan demi terciptanya efisiensi. Dari sisi kepemimpinan juga terjadi institusionalisasi kepemimpinan individual ke dalam sistem.

Namun proses pembentukan *holding company* tersebut juga memiliki kendala berupa besarnya pajak yang harus ditanggung sebagai akibat

pembentukan *holding company*. Pertanyaan yang akan timbul adalah siapa yang akan menanggung beban pajak tersebut sementara perusahaan induk baru belum mampu menyediakan alokasi anggaran. Belum lagi, munculnya berbagai permasalahan internal pada masa pra dan paska pembentukan *holding company* tersebut. Antara lain adalah perubahan status perusahaan yang menyebabkan perusahaan kini menjadi anak perusahaan. Anak perusahaan yang sebelumnya adalah BUMN, apakah statusnya telah menjadi perusahaan swasta dan tidak lagi merupakan BUMN. Dengan adanya *holding company*, perlu diperjelas bahwa siapa yang didefinisikan sebagai BUMN dan bagaimana halnya dengan anak perusahaan. Dan terkait dengan anak perusahaan yang masih menjalankan fungsi kewajiban pelayanan umum atau *Public Service Obligation* (PSO), perlu ditinjau kembali siapa yang sebaiknya berperan dalam menjalankan fungsi PSO dan bagaimana prosedur pemberian PSO tersebut.⁵⁶

3. Pelepasan atau Pemisahan Perusahaan dari BUMN

Hal lain yang berkaitan dengan pengelolaan anak perusahaan dan *holding* BUMN adalah pelepasan atau pemisahan perusahaan (*spin off*). Menurut UU tentang Perseroan Terbatas pemisahan perusahaan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh perseroan untuk memisahkan usaha yang mengakibatkan seluruh aktiva dan pasiva perseroan beralih karena hukum kepada 2 (dua) perseroan atau lebih atau sebagian aktiva dan pasiva perseroan beralih karena hukum kepada 1 (satu) perseroan atau lebih.

Secara manajemen manfaat dari *spin off* adalah sebagai berikut:⁵⁷

1. Peningkatan dan optimalisasi kegiatan operasional.

⁵⁶Laporan Penelitian tentang BUMN, P3DI Setjen DPR RI, 6-12 Mei 2012. Contoh kasus yang terjadi pada PT. Pupuk Sriwidjaja Palembang yang merupakan salah satu anak perusahaan dari *holding* BUMN Pupuk dengan perusahaan induk bernama PT. Pupuk Sriwidjaja.

⁵⁷Stephen P. Robbins. 2004. *Organizational Behavior - Concepts, Controversies, Applications 4th Ed.* NY: Prentice Hall.

2. Sentralisasi kebijakan strategis diharapkan akan meningkatkan efisiensi kerja karyawan serta nilai dan performa perusahaan yang pada akhirnya dapat meningkatkan manfaat bagi karyawan.
3. Terciptanya sinergi korporasi yang lebih baik antara induk perusahaan dan anak-anak perusahaannya (dalam hal ini adalah *spin off* yang secara simultan membentuk anak perusahaan dan induk perusahaan, atau sebuah perusahaan melepaskan satu divisinya untuk menjadi anak perusahaan).
4. Terbentuknya harmonisasi dan sinkronisasi atas kebijakan korporasi antar anak perusahaan.

Selanjutnya dalam Pasal 135 UU tentang Perseroan Terbatas disebutkan bahwa istilah pemisahan dibedakan menjadi pemisahan murni dan pemisahan tidak murni. Pemisahan murni mengakibatkan seluruh aktiva dan pasiva perseroan beralih karena hukum kepada 2 (dua) perseroan lain atau lebih yang menerima peralihan dan perseroan yang melakukan pemisahan usaha tersebut berakhir karena hukum. Sedangkan pemisahan tidak murni mengakibatkan sebagian aktiva dan pasiva perseroan beralih karena hukum kepada 1 (satu) perseroan lain atau lebih yang menerima peralihan, dan perseroan yang melakukan pemisahan tersebut tetap ada.

Dari 2 (dua) definisi tersebut di atas, jelas bahwa pemisahan aset dan kewajiban dari suatu perusahaan menjadi perusahaan baru yang independen (entitas terpisah) merupakan unsur yang paling penting dalam proses hukum *spin off*. Dalam praktiknya pemisahan aset dan kewajiban tersebut umumnya adalah berupa pemisahan unit usaha (divisi) tertentu menjadi sebuah perusahaan baru yang kegiatan usahanya bisa sama atau berbeda dengan perusahaan awalnya.

Perlu dilakukan pengawasan terhadap praktik *spin off* oleh BUMN. Pelepasan anak perusahaan yang memiliki potensi kinerja yang baik, strategis, dan menguasai hajat hidup orang banyak tentu harus dihindari. Salah satu kasus pelepasan anak perusahaan yang berpotensi merugikan keuangan BUMN adalah (perjanjian tukar guling saham (*share swap*) anak usaha PT. Dayamitra Telekomunikasi (Mitratel) dengan PT. Tower Bersama

Infrastructure Tbk (TBIG). Mitratel merupakan salah satu anak perusahaan strategis yang menguasai infrastruktur telekomunikasi khususnya menara pemancar. Dengan dilepaskannya Mitratel ini akan sangat beresiko kebutuhan telekomunikasi masyarakat luas dikuasai oleh swasta.

4. Kewajiban Pelayanan Umum (*Public Service Obligation*) BUMN

UU tentang BUMN telah mengatur bahwa BUMN selain memperoleh keuntungan juga wajib melaksanakan kewajiban pelayanan umum. Sesuai dengan Pasal 66 UU tentang BUMN, seluruh biaya, dalam hal penugasan BUMN, harus ditanggung oleh Pemerintah ditambah dengan margin. Apabila ketentuan ini dilaksanakan secara konsisten, maka tidak akan terjadi masalah pada BUMN penerima subsidi dan BUMN yang menjalankan peran PSO. Namun yang terjadi selama ini ketentuan undang-undang tersebut belum terlaksana sebagaimana mestinya, sehingga menimbulkan persoalan bagi BUMN bersangkutan berupa beban kerugian terhadap BUMN yang menjalankan fungsi pelayanan khusus tersebut. Kasus yang sering terjadi adalah Pemerintah terlambat untuk mengganti biaya yang telah dikeluarkan BUMN untuk mensubsidi produk yang menjadi PSO seperti penyaluran pupuk bersubsidi.

Dikarenakan bentuk usaha BUMN, maka akan selalu terjadi *trade off* antara fungsi mencari keuntungan dan fungsi sosial. Idealnya, disusun pembagian yang jelas antara tujuan pembentukkan BUMN dengan bentuk usaha yang akan dijalankan. Untuk BUMN yang berfungsi mencari keuntungan, maka bentuk badan hukum adalah PT, sedangkan bagi BUMN yang berfungsi melaksanakan PSO, bentuk badan hukum ideal adalah Badan Layanan Umum (BLU). Kerangka ideal pengelompokkan *holding* BUMN berdasar fungsinya (Tabel 2.9).

Tabel 2.9. Peta BUMN Holding di Masa Depan

	BUMN Inc. Laba	BUMN Investama Perintisan	BUMN Layanan Publik Pelayanan Umum
Misi			
Jenis Usaha	<ul style="list-style-type: none"> • Bisnis Mandiri • Menguntungkan • Dapat dilakukan oleh masyarakat (swasta) • Kompetitif (market driven) 	<ul style="list-style-type: none"> • Bisnis baru • Investasi besar • Pengadaan infrastruktur • Membuka kawasan baru • Tidak dapat dilakukan oleh swasta karena resiko amat besar • Kompetitif 	<ul style="list-style-type: none"> • Melayani segala lapisan masyarakat dengan harga terjangkau/ murah • Berkenaan dengan strategi politik Pemerintah dan keamanan negara • Pasarnya murni /sebagian besar dari Pemerintah/ negara • Regulasi dan subsidi dari negara yang tinggi
Kepemilikan	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah Pusat • Pemerintah Daerah • Swasta dalam Negeri • Swasta luar negeri • Publik 	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah Pusat • Pemerintah Daerah 	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah Pusat (untuk kondisi tertentu bersifat murni pelayanan umum dapat melibatkan kepemilikan) • Pemerintah Daerah • Organisasi Kemasyarakatan

Arah Kebijakan	Privatisasi	State-isasi	State-isasi
Contoh BUMN	<ul style="list-style-type: none"> • Properti • Konstruksi • Pertambangan • Telekomunikasi • Perdagangan • Perbankan • Perkebunan • Semen 	<ul style="list-style-type: none"> • Merpati • IPTN 	<ul style="list-style-type: none"> • Pusri • Biofarma • Pindad • Kereta Api • Pos

Sumber: Kementerian BUMN, Rencana Strategis Kementerian BUMN 2015-2019, Jakarta.

5. Privatisasi

Penggunaan istilah privatisasi sering menimbulkan salah tafsir dalam bidang pasar modal atau praktik di lapangan. Istilah ini sering dipahami sebagai “*go private*” atau pengembalian kembali saham-saham yang dimiliki oleh masyarakat kepada kepemilikan subjek hukum perdata. Padahal privatisasi yang digunakan dalam UU tentang BUMN memiliki makna memperluas kepemilikan dengan jalan menjual saham kepada masyarakat. Selain itu pelaksanaan privatisasi tanpa pengawasan dan kriteria yang jelas dapat berpotensi merugikan negara dalam hal mengurangi pemasukan dalam jangka panjang dan merugikan rakyat dalam hal sektor yang menguasai hajat hidup orang banyak diserahkan kepada pihak swasta.

Salah satu contoh kasus yang mencerminkan pentingnya pengaturan mengenai privatisasi adalah kasus ketenagalistrikan yang pengelolaannya diberikan kepada pihak swasta. Pada saat itu dalam Rencana Umum Penyediaan Tenaga Listrik PT. PLN (Persero) Tahun 2015-2024 pihak swasta akan sangat dilibatkan di dalam penyediaan pembangkit listrik. Penyerahan hak perusahaan pembangkit listrik ini dikhawatirkan dapat menyebabkan pihak swasta menentukan tarif pembelian listrik apabila keran pembangkit dibuka seluas-luasnya kepada pihak swasta. Pihak swasta dapat menjual kepada PT. PLN (Persero) dengan tarif tinggi yang akan berdampak kepada keuangan perusahaan. Skenario lain lagi pihak swasta menjual langsung kepada konsumen dengan tarif yang tidak wajar. Hal ini menunjukkan bahwa listrik tidak lagi dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.⁵⁸

Selain itu, terdapat kebijakan *unbundling vertikal* dan *unbundling horizontal* pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan. *Unbundling vertikal* sesuai dengan regulasi tersebut memisahkan usaha ketenagalistrikan menjadi sektor pembangkit, transmisi, distribusi, dan penjualan. Pengaturan ini dipandang memberikan celah bagi penguasaan swasta di salah satu sektor tersebut dan berpotensi membebani masyarakat dengan tarif listrik yang tidak wajar.

Unbundling horizontal membagi penyediaan listrik ke dalam *region* di mana masing-masing daerah diberikan kewenangan kepada Pemerintah

⁵⁸Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015.

Daerah maupun swasta untuk menentukan tarif masing-masing. Pengaturan ini juga dipandang berpotensi memunculkan disparitas harga listrik antara wilayah. Selain itu pihak swasta di daerah berpotensi untuk menguasai penjualan listrik dan menentukan tarif listrik sesuai dengan keekonomisan perusahaan.⁵⁹

6. Organ Perusahaan

Pasal 13 UU tentang BUMN menyatakan bahwa organ persero adalah RUPS, Direksi, dan Komisaris. Kemudian Pasal 15 menyatakan bahwa : (1) Pengangkatan dan pemberhentian Direksi dilakukan oleh RUPS, dan (2) Dalam hal Menteri bertindak selaku RUPS, pengangkatan dan pemberhentian Direksi ditetapkan oleh Menteri. Menurut ketentuan pasal ini, maka RUPS memegang kewenangan penuh untuk mengangkat serta memberhentikan direksi.

Praktik pengangkatan direksi yang dilakukan oleh Menteri selaku RUPS ini mengakibatkan banyak terjadi permasalahan dalam hal direksi yang memegang jabatan dalam suatu BUMN. Beberapa permasalahan yang muncul dalam praktik pengangkatan direksi BUMN adalah: (a) pengangkatan direksi yang tidak memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang kerja BUMN; dan (b) pengangkatan jabatan wakil direktur utama yang seringkali tidak bisa bersinergi dengan direktur utama. Hal ini mengakibatkan terhambatnya kinerja BUMN secara keseluruhan.

Unsur pembentuk negara terdiri dari 3 (tiga) unsur, yaitu (1) Pemerintah, (2) rakyat, dan (3) wilayah. Hal ini memberikan implikasi bahwa BUMN yang mengemban tugas untuk menguasai hajat hidup orang banyak dan mempergunakannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat harus mencerminkan unsur Pemerintah dan rakyat baik dalam pengelolaan maupun struktur organisasinya.

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan representasi rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum, karena itu DPR harus dilibatkan dalam pemilihan direksi utama, komisaris utama, dan ketua dewan pengawas selaku organ BUMN sebagai mekanisme *check and balance*

⁵⁹*Ibid.*

dalam organisasi BUMN sesuai dengan Pasal 19 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dengan mekanisme *check and balance* tersebut, kualitas dan kompetensi direksi, komisaris, dan dewan pengawas BUMN dapat dipastikan sesuai yang dibutuhkan dalam rangka meningkatkan kinerja perusahaan.

D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Undang-Undang terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Negara.

1. Implikasi Terhadap Kehidupan Bermasyarakat

a. Status Kekayaan Negara yang Dipisahkan

Penegasan terhadap status kekayaan negara yang dipisahkan masih masuk dalam ranah keuangan negara akan membawa dampak positif terhadap penguatan pengawasan BUMN. Aksi korporasi BUMN diharapkan dapat ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dan tidak hanya mengutamakan segolongan pihak. Dengan demikian, masyarakat luas akan memperoleh dampak positif dari praktek BUMN baik melalui praktek perlindungan terhadap hajat hidup orang banyak, maupun program kemitraan yang semakin berpihak kepada masyarakat luas.

b. Pembentukan Anak Perusahaan dan *Holding* BUMN

Pembentukan anak perusahaan dan *holding* BUMN akan memperluas kesempatan untuk berbisnis bagi BUMN di berbagai lapangan usaha dengan catatan bisnis tersebut harus mampu saling bersinergi dan menguntungkan. Perluasan lapangan usaha ini tentunya harus melibatkan masyarakat luas dan tidak menghambat lapangan usaha yang ditujukan bagi masyarakat kecil. Dengan demikian kesempatan masyarakat luas untuk memperoleh pekerjaan dan tambahan penghasilan bagi peningkatan kesejahteraannya akan meningkat.

c. Kewajiban Pelayanan Umum (*Public Service Obligation*) BUMN

Salah satu isu krusial dalam pengelolaan BUMN adalah pemisahan antara BUMN yang berfungsi untuk memperoleh keuntungan dan BUMN yang berkewajiban untuk melaksanakan fungsi pelayanan umum. BUMN pencari keuntungan dapat ditugaskan untuk melaksanakan kewajiban pelayanan umum dengan catatan tidak mengganggu proses bisnis dan kondisi keuangannya. Selain itu Pemerintah wajib memberikan subsidi bagi BUMN dengan margin keuntungan yang layak dan pemberian harus tepat waktu sehingga tidak mengganggu bisnis BUMN.

Dengan pemisahan fungsi yang tegas, masyarakat akan memperoleh dampak positif dari pelayanan publik yang dilaksanakan oleh BUMN. Seluruh sumberdaya BUMN akan dialokasikan bagi tugas pelayanan publik tanpa perlu membagi fokus dengan tugas memperoleh keuntungan. Dari sisi internal perusahaan, kondisi keuangan BUMN akan lebih baik karena tidak dibebani untuk mensubsidi tugas pelayanan publik. Namun dari sisi APBN akan terdapat penambahan beban bagi pemberian subsidi bagi tugas pelayanan publik yang dilaksanakan melalui BUMN. Pemberian subsidi ini hendaknya direncanakan dengan baik dan ditugaskan kepada BUMN yang memang memiliki kompetensi di bidang tersebut agar dapat terlaksana efektif dan tepat sasaran bagi masyarakat yang membutuhkan.

d. Privatisasi

Privatisasi yang dilakukan dengan tepat sasaran dapat menambah pemasukan bagi keuangan negara di luar pajak yang dapat dialokasikan sebagai tambahan pembelanjaan bagi sektor ekonomi yang dapat menstimulus perekonomian masyarakat. Privatisasi yang dilakukan kepada publik melalui mekanisme kepemilikan masyarakat dapat berpotensi untuk meningkatkan tanggungjawab masyarakat dalam mendorong kinerja BUMN yang sahamnya dimiliki. Dengan kinerja yang baik tentunya nilai saham akan meningkat yang berdampak kepada tambahan deviden dan pemasukan bagi masyarakat pemegang saham BUMN.

2. Implikasi Terhadap Beban Keuangan Negara

a. Status Kekayaan Negara Yang Dipisahkan

Pengaturan terhadap status kekayaan negara yang dipisahkan masih termasuk ke dalam keuangan negara akan membawa dampak yang signifikan terhadap proses bisnis di BUMN beserta anak perusahaan. Penetapan status keuangan negara akan membuat pengawasan praktek aksi korporasi BUMN semakin menguat. Semua pengaturan yang terkait keuangan negara akan berlaku terhadap BUMN. Pengaturan yang terkait keuangan negara yang akan berlaku terhadap BUMN antara lain:

- 1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- 2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- 3) Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
- 4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

Selain itu, dengan penegasan status kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN masih termasuk ke dalam ranah keuangan negara akan membuat keuangan BUMN tidak bisa dikategorikan ke dalam sektor privat. Aksi korporasi yang menggunakan keuangan BUMN tidak bisa murni berdasar kepada ketentuan UU tentang Perseroan Terbatas. Segala kerugian yang terjadi pada aksi korporasi BUMN akan dapat dikategorikan sebagai kerugian negara.

Penegasan terhadap status keuangan negara pada kekayaan negara yang dipisahkan kepada BUMN akan memperkuat fungsi pengawasan oleh DPR. Sebagai contoh adalah proses pembentukan anak perusahaan, penjualan aset, privatisasi, dan pembentukan *holding* harus dilaksanakan setelah memperoleh persetujuan DPR.

b. Pembentukan Anak Perusahaan dan *Holding* BUMN

Pengaturan anak perusahaan BUMN harus memuat setidaknya kriteria bidang usaha, kemampuan keuangan, dan kompetensi inti. Pengaturan ini akan membawa dampak terhadap lebih terkendalnya aksi korporasi BUMN dalam membentuk anak perusahaan. Anak perusahaan yang memiliki bidang usaha yang sesuai kompetensi BUMN akan memiliki kesempatan untuk melakukan *share* sumberdaya baik SDM, keuangan,

maupun teknologi. Dengan demikian bisnis anak perusahaan akan memiliki kesempatan lebih besar untuk berkembang dan akan memberikan kontribusi deviden kepada induk perusahaan. Dampak akhirnya sumbangan deviden kepada APBN berpotensi semakin meningkat.

Pembentukan *holding* BUMN dengan cara mengelompokkan BUMN yang memiliki bidang usaha sejenis dapat memaksimalkan penggunaan kompetensi dan penggunaan sumberdaya bersama. Pembentukan *holding* BUMN juga memudahkan koordinasi antara BUMN baik berdasarkan wilayah kerja maupun segmen pasar sehingga menghindari *overlap* bisnis. Pada akhirnya diharapkan keuntungan BUMN secara *holding* akan lebih besar dibandingkan keuntungan pada saat BUMN masih beroperasi masing-masing. Keuntungan yang lebih besar diharapkan berdampak kepada setoran deviden yang meningkat.

c. Pelepasan atau Pemisahaan Perusahaan Dari BUMN

Penguatan pengawasan terhadap aksi korporasi pelepasan dan pemisahaan perusahaan BUMN akan meminimalisir potensi kehilangan perusahaan yang memiliki prospek bisnis cerah. Kementerian BUMN dengan persetujuan DPR harus mengevaluasi bila ada rencana pelepasan unit usaha atau anak perusahaan dengan mempertimbangkan beban keuangan BUMN beserta potensi bisnis di masa yang akan datang.

Dalam kasus anak perusahaan yang menjadi beban keuangan bagi BUMN dan tidak memiliki potensi bisnis yang baik atau bergerak di dalam pasar yang tidak lagi berkembang maka pelepasan perusahaan akan berdampak kepada penghematan keuangan BUMN. Di sisi lain pelepasan unit usaha atau anak perusahaan yang memiliki potensi bisnis atau pasar yang masih berkembang akan berpotensi menghilangkan kesempatan untuk menambah keuntungan BUMN dan setoran deviden bagi negara di masa yang akan datang.

d. Kewajiban Pelayanan Umum (*Public Service Obligation*) BUMN

Pemisahan antara BUMN yang melaksanakan tugas melaksanakan kewajiban pelayanan umum dengan BUMN yang bertugas mencari keuntungan akan memudahkan direksi untuk menjalankan tugas dengan

indikator kinerja yang jelas. Dari sisi pengawasan, DPR juga akan lebih efektif untuk melaksanakan tugasnya dengan indikator kinerja yang lebih terukur.

Pemisahan fungsi ini bisa berada di level BUMN, anak perusahaan, atau unit kerja. Pengaturan pemisahan pada level BUMN akan memberikan definisi yang kelas pada fungsi masing-masing BUMN. Untuk BUMN yang bertugas memperoleh keuntungan, indikator kinerja akan sangat berkaitan dengan keuangan, khususnya setoran dividen dan pajak kepada negara. Sementara untuk BUMN yang bertugas untuk melaksanakan kewajiban pelayanan umum, indikator kinerja akan sangat berkaitan dengan persentase pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Dengan pemisahan fungsi yang tegas, masyarakat akan memperoleh dampak positif dari pelayanan publik yang dilaksanakan oleh BUMN. Seluruh sumberdaya BUMN akan dialokasikan bagi tugas pelayanan publik tanpa perlu membagi fokus dengan tugas memperoleh keuntungan. Dari sisi internal perusahaan, kondisi keuangan BUMN akan lebih baik karena tidak dibebani untuk mensubsidi tugas pelayanan publik. Namun dari sisi APBN akan terdapat penambahan beban bagi pemberian subsidi bagi tugas pelayanan publik yang dilaksanakan melalui BUMN. Pemberian subsidi ini hendaknya direncanakan dengan baik dan ditugaskan kepada BUMN yang memang memiliki kompetensi di bidang tersebut agar dapat terlaksana efektif dan tepat sasaran bagi masyarakat yang membutuhkan.

e. Privatisasi

Pengaturan kriteria BUMN yang dapat diprivatisasi harus memperhatikan kepentingan perusahaan dan masyarakat secara luas. BUMN strategis dan berkaitan dengan bidang yang menguasai hajat hidup orang banyak serta memiliki kinerja keuangan yang bagus tentunya harus dilarang untuk diprivatisasi. Pelindungan kepemilikan negara terhadap BUMN strategis akan memastikan bahwa pengelolaan sektor strategis akan berpihak kepada kepentingan masyarakat banyak. Sementara pelindungan terhadap BUMN yang memiliki kinerja keuangan baik akan menjaga setoran dividen dan pajak kepada negara.

Pengaturan privatisasi terhadap BUMN yang mengalami kerugian juga harus melibatkan faktor potensi dan perkembangan pasar. Apabila di masa depan masih terdapat potensi pasar yang cukup baik maka privatisasi hendaknya dilakukan secara terbatas dan tidak mengakibatkan kepemilikan negara menjadi minoritas. Pelindungan terhadap BUMN yang memiliki potensi pasar ini akan berdampak kepada potensi pendapatan negara yang meningkat di masa yang akan datang. Pemberian tambahan modal kepada BUMN yang memiliki potensi pasar dapat dilakukan sepanjang tingkat pengembalian dapat dijustifikasi. Selain itu pemberian tambahan modal harus memperhatikan BUMN lain yang memiliki potensi pasar yang sama atau dapat dilakukan melalui mekanisme tahun jamak agar tidak membebani keuangan negara pada satu tahun anggaran.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945)

UUD NRI Tahun 1945 memiliki pandangan dan nilai fundamental, UUD NRI Tahun 1945 di samping sebagai konstitusi politik (*political constitution*), juga merupakan konstitusi ekonomi (*economic constitution*), bahkan konstitusi sosial (*social constitution*). UUD NRI Tahun 1945 sebagai sebuah konstitusi negara secara substansi, tidak hanya terkait dengan pengaturan lembaga-lembaga kenegaraan dan struktur pemerintahan semata. Namun lebih dari itu, konstitusi juga memiliki dimensi pengaturan ekonomi dan kesejahteraan sosial yang tertuang di dalam Pembukaan dan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.

Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa salah satu tujuan Negara Republik Indonesia adalah “memajukan kesejahteraan umum” dan Pasal 33 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara” dan ayat (3) menyebutkan bahwa “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Korelasi antara tujuan bernegara sebagaimana yang tertuang dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 di atas, mengandung pengertian bahwa BUMN sebagai salah satu pelaku kegiatan ekonomi mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan ekonomi nasional guna mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Pelaku kegiatan ekonomi ini maksudnya bahwa BUMN ikut berperan menghasilkan barang dan/jasa yang diperlukan dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat, khususnya menjamin tersedianya kebutuhan ekonomi yang tidak diproduksi rakyat banyak tetapi hasilnya menyangkut hidup orang banyak.

Peran penting BUMN pada hakikatnya merupakan pengejawantahan amanat konstitusional yang tertuang pada Pasal 33 UUD 1945. Makna yang terkandung dalam Pasal ini khususnya pada ayat (2) dan ayat (3) menekankan bahwa penguasaan negara atas sumber daya alam dan cabang-cabang produksi yang memiliki nilai strategis mutlak adanya dan dipergunakan sepenuhnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Hal ini mengindikasikan secara jelas bahwa negara akan mengambil peran dalam kegiatan ekonomi, yang mana dalam tataran praktiknya BUMN memiliki tugas tidak semata-mata memperoleh keuntungan tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Namun demikian, perlu ditegaskan pemisahan secara tegas antara peran negara sebagai regulator dan operator, dalam hal ini BUMN. Pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik.

Oleh karena itu, amanat Pembukaan UUD NRI dan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 merupakan legitimasi dari keberadaan berbagai perusahaan yang dimiliki negara yang kemudian dikenal dengan sebutan BUMN. Dengan demikian, dasar pengaturan dalam konstitusi ini sebagai dasar acuan dalam hal penyelenggaraan BUMN.

B. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi (TAP MPR No. XVI/MPR/1998)

Tap MPR No. XVI/MPR/1998 merupakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai pengemban kedaulatan rakyat dalam rangka mendorong pelaksanaan amanat demokrasi ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Ketetapan dalam Tap MPR ini menjadi landasan filosofis negara Indonesia dalam menentukan keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi rakyat yang mencakup koperasi usaha kecil dan menengah sebagai pilar utama pembangunan ekonomi nasional.

Selanjutnya, keterkaitan Tap MPR No. XVI/MPR/1998 dengan UU tentang BUMN dijelaskan melalui Pasal 1, Pasal 2, Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 6 Tap MPR No. XVI/MPR/1998. Dalam Pasal 1 Tap MPR No.

XVI/MPR/1998 menyebutkan bahwa Politik Ekonomi mencakup kebijaksanaan strategi dan pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional sebagai perwujudan dari prinsip-prinsip dasar demokrasi ekonomi yang mengutamakan kepentingan rakyat banyak untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.

Kemudian, dalam Pasal 2 Tap MPR No. XVI/MPR/1998 juga menjelaskan bahwa politik ekonomi nasional diarahkan untuk menciptakan struktur ekonomi nasional agar terwujud pengusaha menengah yang kuat dan besar jumlahnya, serta terbentuknya keterkaitan dan kemitraan yang saling menguntungkan antar pelaku ekonomi yang meliputi usaha kecil, menengah dan koperasi, usaha besar swasta, dan BUMN yang saling memperkuat untuk mewujudkan demokrasi ekonomi dan efisiensi nasional yang berdaya saing tinggi.

Selanjutnya, konsep pelaksanaan demokrasi ekonomi tidak boleh dan harus ditiadakan terjadinya penumpukan aset dan pemusatan kekuatan ekonomi pada seorang sekelompok orang atau perusahaan yang tidak sesuai dengan prinsip keadilan dan pemerataan sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 3 dan menjadi landasan dalam konsep penyelenggaraan BUMN di Indonesia.

Pasal 4 dan Pasal 5 memberikan prioritas kepada usaha kecil, menengah dan koperasi sebagai pilar utama ekonomi nasional harus memperoleh kesempatan utama, dukungan, perlindungan dan pengembangan seluas-luasnya sebagai wujud keberpihakan yang tegas kepada kelompok usaha ekonomi rakyat.

Selanjutnya, usaha besar dan BUMN juga mempunyai hak untuk berusaha dan mengelola sumber daya alam dengan cara yang sehat dan bermitra dengan pengusaha kecil, menengah dan koperasi, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 6, dan hal ini selanjutnya akan menjadi pertimbangan utama dalam penyelenggaraan BUMN di Indonesia.

Dengan demikian dalam penyempurnaan Undang-Undang tentang BUMN harus berlandaskan pada ketetapan politik ekonomi dalam Tap MPR No. XVI/MPR/1998, yaitu arah politik ekonomi nasional, landasan dalam konsep penyelenggaraan BUMN di Indonesia, serta keberpihakan yang

tegas kepada kelompok usaha ekonomi rakyat. Hal ini dimaksudnya untuk menyelenggarakan BUMN sebagai salah satu badan usaha yang akan menjalankan amanat demokrasi ekonomi di Indonesia.

C. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU tentang BUMN)

UU tentang BUMN telah beberapa kali diujikan di Mahkamah Konstitusi. Beberapa putusan terhadap UU tentang BUMN antara lain Putusan Mahkamah Konstitusi (Putusan MK) No. 58/PUU-VI/2018 dan Putusan MK No. 12/PUU-XVI/2018 dengan amar putusan “menolak seluruhnya”, dan Putusan MK No. 14/PUU-XVI/2018 dengan amar putusan “tidak dapat diterima”. Selanjutnya, terkait kedua Putusan MK tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Putusan MK No. 12/PUU-XVI/2018

Putusan MK No. 12/PUU-XVI/2018 merupakan putusan atas perkara pengujian UU tentang BUMN dan diujikan oleh Para Pemohon yang berprofesi sebagai Ketua Umum Serikat Pegawai Perusahaan Listrik Negara PT PLN (Persero), Ketua Dewan Pimpinan Daerah Serikat Pegawai PT PLN (Persero), Sekretaris Dewan Pimpinan Daerah Serikat Pegawai PT PLN (Persero), Ketua Dewan Pimpinan Cabang Serikat PT PLN (Persero) Area Palembang dan Bengkulu. Para Pemohon melakukan pengujian materiil pasal pada UU tentang BUMN yang berketentuan sebagai berikut:

- Pasal 14 ayat (2) dan ayat (3):

(2) *Menteri dapat memberikan kuasa dengan hak substitusi kepada perorangan atau badan hukum untuk mewakilinya dalam RUPS.*

(3) *Pihak yang menerima kuasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), wajib terlebih dahulu mendapat persetujuan Menteri untuk mengambil keputusan dalam RUPS mengenai :*

a. perubahan jumlah modal;

b. perubahan anggaran dasar;

c. rencana penggunaan laba;

d. penggabungan, peleburan, pengambilalihan, pemisahan, serta pembubaran Persero;

e. investasi dan pembiayaan jangka panjang;

f. kerja sama Persero;

g. pembentukan anak perusahaan atau penyertaan;

h. pengalihan aktiva.”

Adapun batu uji yang dijadikan dasar kerugian konsitusional Para Pemohon adalah sebagai berikut:

- **Pasal 20A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945:**

“Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan”.

- **Pasal 27 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945:**

“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.”

- **Pasal 28D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945:**

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

Para Pemohon dalam permohonannya mendalilkan bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan dan dilanggar oleh berlakunya Pasal 14 ayat (2) dan (3) UU BUMN. Menurut Para Pemohon, ketentuan Pasal *a quo* mengakibatkan Pemerintah yang diwakili menteri bertindak selaku pemegang saham dapat mengubah Anggaran Dasar Perseroan meliputi unsur penggabungan, peleburan dan pengalihan aktiva, perubahan jumlah modal, perubahan Anggaran Dasar, pengambil alihan dan pemisahan serta pembubaran persero hanya dilakukan dengan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) sesuai anggaran dasar perseroan tanpa melalui pengawasan dari DPR RI. Salah satu fungsi penting DPR RI adalah fungsi anggaran, yaitu fungsi yang memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap anggaran yang diajukan Pemerintah. Para Pemohon juga mendalilkan Pemerintah dapat membentuk anak perusahaan BUMN sebagaimana diatur Pasal *a quo* huruf g tanpa melalui mekanisme APBN dimana akan menghilangkan fungsi pengawasan DPR RI. Menurut Para Pemohon hal tersebut dikuatkan dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut PP No. 72 Tahun 2016 yang dianggap

merupakan salah satu perangkat untuk memprivatisasi BUMN tanpa terkecuali. Hal tersebut berpotensi menyebabkan terjadinya Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) massal pada karyawan BUMN yang juga bertentangan dengan Pasal 27 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Terdapat hal penting yang perlu dipertimbangkan oleh Mahkamah di antaranya dikutip sebagai berikut:

1. ... melalui Undang-Undang *a quo*, BUMN juga dirancang untuk menata dan mempertegas peran lembaga dan posisi wakil pemerintah sebagai pemegang saham/pemilik modal BUMN serta mempertegas dan memperjelas hubungan BUMN selaku operator usaha dengan lembaga pemerintah sebagai regulator.
2. Bahwa BUMN, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 1 UU BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Sementara itu, yang dimaksud dengan “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 (Pasal 1 angka 10 UU tentang BUMN). BUMN dapat berupa Perusahaan Umum (Perum) maupun Perusahaan Perseroan (Persero). Jika suatu BUMN seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham serta bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan maka BUMN tersebut adalah Perum (*vide* Pasal 1 angka 4 UU tentang BUMN). Adapun jika suatu BUMN modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan, maka BUMN tersebut adalah Persero (*vide* Pasal 1 angka 2 UU tentang BUMN). Namun demikian, baik BUMN yang berbentuk Perum maupun Persero, maksud dan tujuan pembentukannya tidak boleh menyimpang dari maksud dan tujuan pembentukan BUMN, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (1) UU tentang BUMN, yaitu:
 - a. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
 - b. mengejar keuntungan;
 - c. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
 - d. menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat diselenggarakan oleh sektor swasta dan koperasi;
 - e. turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada

pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Ditambahkan pula, dalam melakukan kegiatannya, BUMN harus sesuai dengan maksud dan tujuannya serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan [Pasal 2 ayat (2) UU tentang BUMN]. Dengan kata lain, terlepas dari apa pun bentuknya, kegiatan suatu BUMN bukan hanya dibatasi oleh maksud dan tujuan pembentukannya tetapi juga oleh peraturan perundang-undangan, bahkan juga oleh ketertiban umum dan/atau kesusilaan. Artinya, kegiatan BUMN bukanlah semata-mata ditentukan oleh keinginan RUPS, Direksi, atau Komisaris (dalam hal BUMN tersebut berbentuk Persero) atau oleh Menteri, Direksi, atau Dewan Pengawas (dalam hal BUMN tersebut berbentuk Perum) melainkan tetap harus mengacu pada maksud dan tujuan pembentukan BUMN.

3. Bahwa berdasarkan pertimbangan pada angka 1 dan angka 2 di atas, dasar pemikiran pembentukan UU tentang BUMN maupun maksud dan tujuan BUMN itu sendiri adalah sejalan dengan salah satu tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, khususnya tujuan memajukan kesejahteraan umum. Lebih jauh, dengan memperhatikan secara saksama maksud dan tujuan pembentukannya serta pembatasan terhadap kegiatannya, keberadaan BUMN sejalan pula dengan amanat Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. ...

Berdasarkan hal tersebut, MK menegaskan yang paling utama perlu dipahami bahwa secara konstitusional dibentuknya BUMN tidaklah bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, bahkan merupakan bagian dari upaya mewujudkan tujuan negara sebagaimana ditegaskan baik dalam Pembukaan maupun Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.

Terkait pokok permohonan, MK terlebih dahulu perlu menekankan kembali bahwa Pasal *a quo* yang dimohonkan pengujiannya memang menyinggung atau berkait dengan perubahan anggaran dasar dan hal-hal sebagaimana didalilkan Para Pemohon, namun konteksnya justru memberikan pembatasan kepada penerima kuasa dalam mengambil putusan dalam RUPS, yaitu bahwa jika RUPS itu hendak mengambil keputusan tentang hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (3), maka penerima kuasa yang mewakili Menteri dalam RUPS tersebut tidak boleh bertindak langsung mengambil keputusan melainkan harus mendapatkan persetujuan dari Menteri terlebih dahulu sebagai pemberi

kuasa. Sesuai dengan ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku dalam perseroan terbatas, tindakan yang berkenaan dengan hal-hal sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (3) UU tentang BUMN tersebut adalah tergolong ke dalam atau merupakan tindakan atau aksi korporasi yang baru dapat dilaksanakan apabila telah mendapatkan persetujuan atau penetapan RUPS. Hal itu sesuai dengan eksistensi RUPS sebagai organ Persero yang memegang kekuasaan tertinggi dalam Persero dan memegang segala wewenang yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Komisaris, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 angka 13 UU tentang BUMN.

MK lebih lanjut menguraikan bahwa secara *a contrario*, dengan berpegang pada hakikat RUPS sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 13 UU tentang BUMN, maka keputusan mengenai hal-hal yang disebut dalam Pasal 14 ayat (3) UU tentang BUMN adalah termasuk tindakan atau aksi korporasi yang kewenangannya tidak diserahkan kepada Direksi atau Komisaris. Artinya, meskipun menurut Pasal 5 UU tentang BUMN Direksi bertanggung jawab penuh dalam pengurusan BUMN, yang berarti dia berwenang melakukan aksi-aksi korporasi sesuai dengan maksud dan tujuan BUMN yang bersangkutan, namun kewenangan itu tidak serta-merta dapat dilaksanakan sendiri oleh Direksi meskipun telah ada pengawasan oleh Komisaris jika berkenaan dengan hal-hal sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (3) UU tentang BUMN melainkan harus mendapat persetujuan atau keputusan RUPS. Sementara itu, untuk tindakan atau aksi korporasi lainnya, baik menyangkut kebijakan pengurusan maupun jalannya pengurusan pada umumnya, tunduk pada pengawasan Dewan Komisaris sebagaimana diatur Pasal 108 UU tentang Perseroan Terbatas.

MK juga menjelaskan bahwa sebagai Persero BUMN juga tunduk pada prinsip-prinsip yang berlaku dalam tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) sehingga mampu menghasilkan nilai ekonomi bagi semua pemangku kepentingan, lebih-lebih pemegang saham (*in casu* Pemerintah). Apalagi kepada BUMN dibebankan maksud dan tujuan yang bukan sekadar memperoleh keuntungan tetapi justru lebih banyak maksud dan tujuan yang sifatnya berfungsi sosial. Intervensi eksternal terhadap aksi-aksi korporasi BUMN, lebih-lebih intervensi politik, yang membawa dampak tidak dapatnya BUMN melaksanakan prinsip-prinsip tata kelola

perusahaan yang baik harus dicegah. Menurut MK, BUMN tidak boleh dijadikan alat politik atau dipolitisasi sedemikian rupa sehingga keluar atau menyimpang dari maksud dan tujuan pendiriannya. Dengan demikian, tidak ada relevansinya melibatkan DPR dalam aksi atau tindakan korporasi yang dilakukan oleh BUMN Persero sebab DPR bukanlah bagian dari RUPS maupun Dewan Komisaris. Dalam hubungannya dengan BUMN, walaupun secara implisit hendak dikatakan ada pengawasan DPR, hal itu harus diletakkan konteksnya dalam kerangka fungsi pengawasan politik DPR terhadap pelaksanaan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Pasal 4 UUD NRI Tahun 1945. Misalnya ketika Presiden mengajukan rancangan Undang-Undang tentang APBN. Pada saat itulah DPR dapat mempertanyakan pengelolaan keuangan negara dalam pelaksanaan pemerintahan, termasuk yang oleh Pemerintah dialokasikan untuk BUMN. Beberapa dasar pertimbangan hukum tersebut menyebabkan MK menyatakan dalil permohonan Para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Selain itu, MK juga menegaskan kembali bahwa harus dibedakan antara tindakan memberikan modal untuk mendirikan BUMN atau menambah modal BUMN dan tindakan BUMN itu sendiri, yaitu sebagai berikut:

- *Pertama*, Tindakan memberikan modal untuk mendirikan BUMN atau menambah modal BUMN memerlukan keterlibatan DPR sebab modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, yaitu kekayaan negara yang berasal dari APBN. Artinya, jika DPR tidak menyetujui suatu rancangan Undang-Undang tentang APBN, yang sebagian darinya akan digunakan untuk membentuk atau mendirikan BUMN, maka tidak mungkin akan ada BUMN.
- *Kedua*, karena sebagian modal BUMN berasal dari APBN, sementara APBN itu diajukan setiap tahun dalam bentuk undang-undang, maka setiap tahun terbuka kesempatan DPR untuk melaksanakan fungsi pengawasannya yang dalam hal ini dilaksanakan secara bersama-sama dengan fungsi *budgeter* atau fungsi anggarannya, yaitu ketika Presiden (Pemerintah) mengajukan rancangan Undang-Undang tentang APBN. Misalnya, sebelum menyetujui anggaran (baru) yang diajukan oleh

Presiden (Pemerintah), DPR tentu akan melakukan evaluasi terhadap pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah, apakah sudah dilaksanakan untuk mencapai tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat atau belum. Artinya, konteks pengawasan DPR dalam hal ini adalah pengawasan politik terhadap pengelolaan keuangan negara dalam struktur APBN sebagaimana termaktub dalam Pasal 23 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan oleh Pemerintah dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahannya yang sama sekali berbeda dengan pengawasan yang dilakukan oleh Komisaris terhadap Direksi suatu BUMN Persero dalam menjalankan kepengurusan Persero, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 UU tentang BUMN.

Sementara itu, setelah BUMN itu terbentuk, BUMN tersebut telah menjadi subjek hukum, dalam hal ini subjek hukum berupa badan hukum (*rechtspersoon* atau *legal person*) yang berhak melakukan perbuatan hukum. Perbuatan hukum BUMN dapat berupa perbuatan hukum pada umumnya maupun perbuatan hukum dalam rangka aksi atau tindakan korporasi. MK berpendapat bahwa tindakan pembentukan anak perusahaan atau penyertaan yang dirujuk oleh Pasal 14 ayat (3) huruf g UU tentang BUMN adalah bagian dari tindakan atau aksi korporasi yang artinya tindakan itu baru ada setelah BUMN terbentuk (tindakan atau aksi korporasi berkenaan dengan pengurusan Perseroan). Oleh karena itu, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 31 UU tentang BUMN *juncto* Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, pengawasannya dilakukan oleh Komisaris, bukan oleh DPR. Dengan demikian, mendalilkan adanya pengawasan DPR dalam tindakan korporasi yang dilakukan oleh BUMN secara tidak langsung para Pemohon berarti hendak menempatkan DPR seolah-olah sebagai Komisaris BUMN.

Adapun terkait terbitnya PP No. 72 Tahun 2016, MK berpendapat hal itu bukan merupakan yurisdiksi Mahkamah untuk mengadilinya. Sementara itu, dalam kaitannya dengan PHK, MK menegaskan bahwa PHK tidaklah serta-merta mengandung persoalan konstitusional. PHK baru menjadi persoalan konstitusional, berkaitan dengan pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional warga negara, apabila norma undang-undang yang

mengatur tentang PHK itu sendiri bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan pertimbangan hukum di atas, dalam amar putusannya, MK menolak permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya dan berkesimpulan dalil Para Pemohon tidak beralasan menurut hukum. Dengan demikian, Putusan MK No. 12/PUU-XVI/2018 mempertegas bahwa pengawasan terhadap RUPS BUMN sebagaimana Pasal 14 ayat (2) dan (3) UU BUMN tetap dalam pengawasan DPR RI, sehingga tidak bertentangan dengan Pasal 20A UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, sekaligus juga mempertegas peran negara sebagai pemilik modal BUMN serta mempertegas dan memperjelas hubungan BUMN selaku pelaksana/operator usaha dengan lembaga pemerintah sebagai regulator.

2. Putusan MK No. 14/PUU-XVI/2018

Putusan MK No. 14/PUU-XVI/2018 merupakan putusan atas perkara pengujian UU tentang BUMN dan diujikan oleh Para Pemohon yang berprofesi sebagai Peneliti dan Pemerhati Keadilan Sosial. Para Pemohon melakukan pengujian materiil pasal pada UU tentang BUMN yang berketentuan sebagai berikut:

- **Pasal 2 ayat (1) huruf a dan b:**

“Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah:

- a. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;*
- b. mengejar keuntungan;”*

- **Pasal 4 ayat (4):**

“Setiap perubahan penyertaan modal negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham Persero atau perseroan terbatas, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.”

Adapun batu uji yang dijadikan dasar kerugian konsitusional Para Pemohon adalah sebagai berikut:

- **Pasal 20A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945:**
“Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.”
- **Pasal 28C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945:**
“Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.”
- **Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945:**
“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama terhadap hukum.”

Para Pemohon mendalilkan hak konstitusionalnya dirugikan atas berlakunya Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b UU tentang BUMN apabila diartikan bahwa motivasi untuk mengejar penerimaan negara dan keuntungan dari suatu pendirian Badan Usaha Milik Negara berada di atas motivasi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dan sebesar-besar kemakmuran rakyat; Selanjutnya, Para Pemohon juga mendalilkan kerugian konstitusional atas berlakunya Pasal 4 ayat (4) UU tentang BUMN apabila diartikan membenaran atas tindakan yang diambil oleh Pemerintah, yaitu penyertaan modal negara baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham Persero atau perseroan terbatas dapat dilakukan: (i) tanpa persetujuan DPR melalui mekanisme APBN atau persetujuan secara spesifik; (ii) tidak secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat; dan (iii) tidak di bawah pengawasan DPR.

Terhadap permohonan pengujian tersebut, MK mempertimbangkan beberapa hal. Bahwa terkait dengan keberadaan BUMN, dasar pemikiran atau latar belakang pembentukannya, maksud dan tujuannya, serta konstitusionalitasnya, MK menyatakan pendiriannya dengan merujuk pada Putusan MK Nomor 12/PUU-XVI/2018 tertanggal 1 Mei 2018, yang pada intinya dapat dikutip sebagai berikut:

1. ... melalui Undang-Undang *a quo*, BUMN juga dirancang untuk menata dan mempertegas peran lembaga dan posisi wakil pemerintah sebagai pemegang saham/pemilik modal BUMN serta

- mempertegas dan memperjelas hubungan BUMN selaku operator usaha dengan lembaga pemerintah sebagai regulator.
2. Bahwa BUMN, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 1 UU BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Sementara itu, yang dimaksud dengan “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 (Pasal 1 angka 10 UU BUMN). ...
 3. Bahwa berdasarkan pertimbangan pada angka 1 dan angka 2 di atas, dasar pemikiran pembentukan UU BUMN maupun maksud dan tujuan BUMN itu sendiri adalah sejalan dengan salah satu tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945, khususnya tujuan memajukan kesejahteraan umum. Lebih jauh, dengan memperhatikan secara saksama maksud dan tujuan pembentukannya serta pembatasan terhadap kegiatannya, keberadaan BUMN sejalan pula dengan amanat Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. ...

Beberapa hal menjadi terang, *pertama*, bahwa pendirian BUMN berkenaan langsung dengan upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan memiliki peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan swasta besar, serta membantu pengembangan usaha kecil/koperasi dan karena itu BUMN harus dioptimalkan melalui penumbuhan budaya korporasi dan profesionalisme. *Kedua*, apapun bentuk BUMN tersebut, Perum ataupun Persero, maksud dan tujuannya tidak boleh menyimpang dari Pasal 2 ayat (1) huruf a sampai dengan huruf e UU tentang BUMN serta tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (2) UU tentang BUMN. *Ketiga*, bahwa eksistensi BUMN tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

Bahwa maksud dan tujuan BUMN “mengejar keuntungan” pada Pasal 2 ayat (1) huruf b harus dikaitkan dengan maksud dan tujuan lain dari pendirian BUMN dimaksud sebagaimana tertuang dalam huruf a, huruf c, huruf d, dan huruf e di atas secara kumulatif. Sehingga, jika dikaitkan dengan argumentasi dalam dalil-dalil para Pemohon, apakah mungkin BUMN mampu mencapai maksud dan tujuan pendiriannya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a, huruf c, huruf d, dan huruf e

jika BUMN tidak dibenarkan mengejar keuntungan. Terlebih lagi adanya penegasan dalam Pasal 2 ayat (2) yang memuat perintah bahwa kegiatan BUMN tidak boleh menyimpang bukan hanya dengan maksud dan tujuan pendiriannya melainkan juga tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, bahkan juga dengan kesusilaan. Dengan demikian, MK berpendapat jika dilihat secara normatif dan dalam batas penalaran yang wajar, sangat sulit untuk terjadi penyelewengan oleh BUMN hanya karena adanya salah satu tujuan untuk mengejar keuntungan sebagaimana didalilkan Para Pemohon. Andaikata terjadi penyelewengan kegiatan BUMN maka hal itu menjadi tanggung jawab penuh Direksi karena sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) UU tentang BUMN Direksilah yang bertanggung jawab penuh atas pengelolaan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN serta mewakili BUMN baik di dalam maupun di luar pengadilan. Selain itu, MK juga berpendapat bahwa dengan memahami maksud dan pendirian BUMN secara keseluruhan, sebagaimana termuat dalam Pasal 2 ayat (1) huruf b UU tentang BUMN, justru semangat untuk mencapai tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat telah terumuskan secara holistik dalam Pasal 2 ayat (1) UU tentang BUMN. Sehingga MK berpendirian Pasal 2 ayat (1) UU tentang BUMN sama sekali tidak mengurangi apalagi menghilangkan prinsip penguasaan oleh negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Bahwa berkenaan dengan isu konstitusional apakah pengawasan DPR terhadap keuangan negara yang telah dipisahkan sebagai penyertaan modal negara dalam BUMN mencakup pula kegiatan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (4) UU tentang BUMN sehingga sebagai konsekuensinya kegiatan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (4) UU tentang BUMN tersebut harus ditetapkan dengan UU. Pertama, MK merasa perlu menegaskan apakah norma yang termuat dalam Pasal 4 ayat (4) UU tentang BUMN termasuk dalam atau ada hubungan dengan aksi atau tindakan korporasi atau tidak. Sebab, konteks pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPR adalah berkenaan dengan pengawasan politik dan tidak sampai kepada pengawasan terhadap aksi korporasi yang dilakukan oleh BUMN (setelah

BUMN terbentuk). MK merujuk Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XVI/2018 Paragraf **[3.11]** angka 3 yang antara lain menyatakan:

Dalam hubungannya dengan BUMN, walaupun secara implisit hendak dikatakan ada pengawasan DPR, hal itu harus diletakkan konteksnya dalam kerangka fungsi pengawasan politik DPR terhadap pelaksanaan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Pasal 4 UUD 1945. Misalnya ketika Presiden mengajukan rancangan Undang-Undang tentang APBN. Pada saat itulah DPR dapat mempertanyakan pengelolaan keuangan negara dalam pelaksanaan pemerintahan, termasuk yang oleh Pemerintah dialokasikan untuk BUMN.

Berdasarkan hal tersebut, setelah BUMN berdiri (yang modalnya sebagian atau seluruhnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, yaitu kekayaan negara yang berasal dari APBN) maka aksi atau tindakan yang dilakukan oleh BUMN tersebut telah sepenuhnya merupakan aksi atau tindakan korporasi yang tidak lagi berada di bawah pengawasan DPR, terlebih bagi BUMN yang berbentuk Persero. Hal ini pun telah ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XVI/2018 Paragraf **[3.11]** angka 2 yang antara lain menyatakan:

Sebagai Persero, BUMN juga harus tunduk pada prinsip-prinsip yang berlaku dalam tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) sehingga mampu menghasilkan nilai ekonomi bagi semua pemangku kepentingan, lebih-lebih pemegang saham (*in casu* Pemerintah). Apalagi kepada BUMN dibebankan maksud dan tujuan yang sifatnya berfungsi sosial, sebagaimana telah disinggung sebelumnya. Intervensi eksternal terhadap aksi-aksi korporasi BUMN, lebih-lebih intervensi politik, yang membawa dampak tidak dapatnya BUMN melaksanakan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik harus dicegah. BUMN tidak boleh dijadikan alat politik atau dipolitisasi sedemikian rupa sehingga keluar atau menyimpang dari maksud dan tujuan pendiriannya.

MK menegaskan berdasarkan pertimbangan di atas dan dengan memperhatikan rumusan norma yang tertuang dalam Pasal 4 UU tentang BUMN di atas jelas bahwa konstruksinya adalah telah ada persetujuan DPR terhadap penggunaan kekayaan negara yang berasal dari APBN, yang selanjutnya oleh Pemerintah akan digunakan untuk mendirikan BUMN. Oleh karena itu, penyertaan modal negara (yang dananya berasal dari APBN yang telah disetujui oleh DPR) tersebut, termasuk perubahan penyertaan modal negara sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (4) UU tentang BUMN

telah sepenuhnya berada di tangan pemerintah sehingga sudah tepat jika pengaturannya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Substansi yang diatur dalam Pasal 4 ayat (4) sudah merupakan rencana pelaksanaan atau penggunaan anggaran sehingga hal ini menjadi kewenangan pemerintah.

Adapun, terkait dalil Para Pemohon yang mempermasalahkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan Modal dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas yang dinilai mengingkari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/SKLN-X/2012 dan Keterangan Pemerintah dalam Perkara Nomor 62/PUU-XI/2013, MK berpendapat perihal benar atau tidaknya terdapat persoalan implementasi demikian harus dibuktikan melalui proses hukum dan lembaga lain yang memiliki kompetensi untuk itu. Hal lain yang juga dipertimbangkan oleh Mahkamah berkenaan dengan argumentasi Para Pemohon perihal inkonstitusionalitas frasa “ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 4 ayat (4) UU tentang BUMN telah mendegradasi fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan DPR. MK berpendapat berdasarkan premis yang mendasari lahirnya rumusan dalam Pasal 4 UU tentang BUMN secara keseluruhan adalah telah adanya persetujuan DPR untuk menggunakan sebagian dana APBN sebagai modal untuk mendirikan BUMN. Kemudian, sesuai dengan ilmu perundang-undangan maupun hukum positif, pengaturan lebih lanjut dari ketentuan yang tertuang dalam undang-undang, sesuai dengan hierarkinya, adalah dengan Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan pertimbangan hukum di atas, dalam amar putusannya, MK menolak permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya dan berkesimpulan dalil Para Pemohon tidak beralasan menurut hukum. Dengan demikian, Putusan MK No. 14/PUU-XVI/2018 menegaskan setiap penyertaan modal negara berupa penambahan, pengurangan termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham persero telah dilakukan berdasarkan persetujuan dan pengawasan DPR RI meskipun pengaturan lebih lanjutnya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

D. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2011 tentang Akuntan Publik (UU tentang Akuntan Publik)

Profesi akuntan publik memiliki peranan besar terutama dalam peningkatan kualitas dan kredibilitas informasi keuangan atau laporan keuangan suatu entitas. Akuntan publik mengemban kepercayaan masyarakat untuk memberikan opini atas laporan keuangan suatu entitas. Pasal 3 ayat (1) UU tentang Akuntan Publik mengatur mengenai jasa asuransi yang diberikan oleh Akuntan Publik yang meliputi:

1. Jasa audit atas informasi keuangan historis;
2. Jasa reviu atas informasi keuangan historis; dan
3. Jasa asuransi lain.

Keterkaitan UU tentang Akuntan Publik dengan UU tentang BUMN terletak pada kewenangan akuntan publik untuk melakukan pemeriksaan laporan keuangan BUMN sebagaimana diatur dalam Pasal 71 ayat (1) UU tentang BUMN. Berdasarkan Pasal 71 ayat (1) UU tentang BUMN, terhadap BUMN yang berbentuk Persero, pemeriksaan laporan keuangan perusahaan dilakukan oleh auditor eksternal yang ditetapkan oleh RUPS untuk Persero dan oleh Menteri untuk Perum. Auditor eksternal tersebut adalah akuntan publik yang menyediakan jasa auditor sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) huruf a UU tentang Akuntan Publik tersebut di atas.

E. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan (UU tentang Kearsipan)

UU tentang Kearsipan dibentuk bertujuan untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik dan bersih serta dalam menjaga agar dinamika gerak maju masyarakat, bangsa, dan negara ke depan agar senantiasa berada pada pilar perjuangan mencapai cita-cita nasional, arsip yang tercipta harus dapat menjadi sumber informasi, acuan, dan bahan pembelajaran masyarakat, bangsa, dan negara. Oleh karena itu, setiap lembaga negara, pemerintahan daerah, lembaga pendidikan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, perusahaan dan perseorangan termasuk BUMN harus menunjukkan tanggung jawabnya dalam penyelenggaraan, penciptaan, pengelolaan, dan pelaporan arsip yang

tercipta dari kegiatannya. BUMN merupakan aset negara, sehingga sudah selayaknya harus memiliki pengelolaan arsip yang baik, yang dapat menjadi bahan bagi kepentingan negara dan masyarakat dalam pengambilan kebijakan strategis bangsa dan pembelajaran masyarakat.

Terkait dengan kearsipan, peraturan yang mengatur mengenai arsip di atur oleh UU tentang Kearsipan. Definisi arsip dalam UU tentang Kearsipan, arsip adalah rekaman kegiatan atau peristiwa dalam berbagai bentuk dan media sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang dibuat dan diterima oleh lembaga negara, Pemerintah daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan perseorangan dalam pelaksanaan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Beberapa jenis arsip yang terkait dengan penyelenggaraan arsip dalam perusahaan, dalam hal ini BUMN, yaitu arsip dinamis, arsip vital, arsip aktif, dan arsip inaktif.

Dalam UU tentang Kearsipan, terdapat kewajiban yang harus dipenuhi oleh BUMN terkait dengan arsip dokumen dari BUMN, yakni antara lain kewajiban untuk:

- a. membentuk unit kearsipan (Pasal 16 UU tentang Kearsipan);
- b. membuat daftar arsip dinamis (Pasal 42 ayat (2) UU tentang Kearsipan);
- c. memiliki Jadwal Retensi Arsip (Pasal 48 ayat (1) UU tentang Kearsipan);
- d. membuat program arsip vital (Pasal 56 UU tentang Kearsipan); dan
- e. mengelola arsip yang diciptakan oleh pihak ketiga yang diberi pekerjaan berdasarkan perjanjian kerja (Pasal 58 ayat (1) UU tentang Kearsipan).

Kewajiban tersebut harus dilaksanakan oleh BUMN karena di dalam Pasal 3 UU tentang BUMN dinyatakan bahwa terhadap BUMN, berlaku UU tentang BUMN, anggaran dasar, dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya, yang salah satunya adalah UU tentang Kearsipan.

F. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU tentang Kementerian Negara)

Undang-Undang tentang Kementerian Negara dibentuk dalam rangka menjalankan kekuasaan pemerintahan, Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Menteri-menteri negara tersebut membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan

yang pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementeriannya diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945.

UU tentang Kementerian Negara tidak mengurangi apalagi menghilangkan hak Presiden dalam menyusun kementerian negara yang akan membantunya dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. UU tentang Kementerian Negara dimaksudkan untuk memudahkan Presiden dalam menyusun kementerian negara karena secara jelas dan tegas mengatur kedudukan, tugas, fungsi, dan susunan organisasi kementerian negara. Dalam melaksanakan urusan pemerintahan, tidak berarti satu urusan dilaksanakan oleh satu kementerian, akan tetapi satu kementerian dapat melaksanakan lebih dari satu urusan sesuai dengan tugas yang diberikan oleh Presiden.

Keterkaitan UU tentang Kementerian Negara dengan UU tentang BUMN dapat dilihat dalam konteks pembagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang terkait dengan BUMN dapat dilihat dari beberapa ketentuan pasal di dalam UU tentang Kementerian Negara, yaitu dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) huruf c, yang menyatakan:

- (1) Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.
- (2) Urusan tertentu dalam pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
 - c. "urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program Pemerintah."

Kemudian Pasal 5 ayat (3) UU tentang Kementerian Negara menyatakan bahwa:

"Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf c meliputi urusan perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal."

Dalam kaitannya dengan posisi dan peran menteri di dalam BUMN, perlu juga mengacu kepada ketentuan larangan terhadap menteri seperti

yang diatur di dalam Pasal 23 UU tentang Kementerian Negara, yang menyatakan “Menteri dilarang merangkap jabatan sebagai:

- a. pejabat negara lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- b. komisaris atau direksi pada perusahaan negara atau perusahaan swasta; atau
- c. pimpinan organisasi yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.”

G. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU tentang Keterbukaan Informasi Publik)

UU tentang Keterbukaan Informasi Publik mengatur secara detail mengenai informasi publik di Indonesia meliputi hak dan kewajiban pemohon dan pengguna informasi publik serta hak dan kewajiban badan publik, informasi yang wajib disediakan dan diumumkan, informasi yang dikecualikan, mekanisme memperoleh informasi dan beberapa aspek lainnya. Terkait dengan BUMN, meskipun tidak secara penuh sebagai badan publik yang wajib memberikan seluruh informasi kepada publik, BUMN memiliki kewajiban untuk menyediakan beberapa informasi penting tertentu kepada publik.

Keterkaitan UU tentang Keterbukaan Informasi Publik dengan UU tentang BUMN terletak pada ketentuan dalam Pasal 14 UU tentang Keterbukaan Informasi Publik dimana BUMN wajib menyediakan informasi publik tertentu, yakni:

- a. nama dan tempat kedudukan, maksud dan tujuan serta jenis kegiatan usaha, jangka waktu pendirian, dan permodalan, sebagaimana tercantum dalam anggaran dasar;
- b. nama lengkap pemegang saham, anggota direksi, dan anggota dewan komisaris perseroan;
- c. laporan tahunan, laporan keuangan, neraca laporan laba rugi, dan laporan tanggung jawab sosial perusahaan yang telah diaudit;
- d. hasil penilaian oleh auditor eksternal, lembaga pemeringkat kredit dan lembaga pemeringkat lainnya;
- e. sistem dan alokasi dana remunerasi anggota komisaris/dewan pengawas dan direksi;

- f. mekanisme penetapan direksi dan komisaris/dewan pengawas;
- g. kasus hukum yang berdasarkan Undang-Undang terbuka sebagai Informasi Publik;
- h. pedoman pelaksanaan tata kelola perusahaan yang baik berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian, dan kewajaran;
- i. pengumuman penerbitan efek yang bersifat utang;
- j. penggantian akuntan yang mengaudit perusahaan;
- k. perubahan tahun fiskal perusahaan;
- l. kegiatan penugasan Pemerintah dan/atau kewajiban pelayanan umum atau subsidi;
- m. mekanisme pengadaan barang dan jasa; dan/atau
- n. informasi lain yang ditentukan oleh Undang-Undang yang berkaitan dengan Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah.

UU tentang Keterbukaan Informasi Publik sebenarnya tidak serta merta membuat BUMN menjadi sebegitu terbukanya. Hal-hal yang terkait dengan strategis bisnis dan rahasia perusahaan tidak bisa dibuka untuk publik. Prinsipnya, semua kebijakan yang masih dalam tahap rencana di BUMN memang tidak boleh dipublikasikan secara luas. Bagi BUMN, informasi publik yang wajib disediakan hanya yang terdapat dalam Pasal 14 UU tentang Keterbukaan Informasi Publik. Selain mencantumkan informasi apa yang wajib dipublikasikan oleh badan publik. UU tentang Keterbukaan Informasi Publik juga mengatur apa saja yang dilarang untuk diinformasikan dalam Pasal 17 mengenai Bab Informasi yang Dikecualikan. Misalnya yang menyangkut kekayaan alam Indonesia, merugikan kepentingan hubungan luar negeri, merugikan ketahanan ekonomi nasional serta informasi yang dapat menghambat proses penegakan hukum.

Dengan adanya keterbukaan informasi publik pada BUMN, diharapkan masyarakat dapat menilai apakah BUMN yang bersangkutan telah menjalankan GCG dengan baik atau tidak. UU tentang Keterbukaan Informasi Publik juga diharapkan membuat pihak-pihak yang ada di BUMN menjadi enggan untuk melakukan *moral hazard* mengingat masyarakat dapat dengan mudah mengetahui jika ada praktek KKN di BUMN tersebut.

Secara umum kehadiran UU tentang Keterbukaan Informasi Publik ini sebenarnya ingin mengakomodir kepentingan publik dalam melakukan kontrol terhadap jalannya penyelenggaraan negara. Badan publik diberikan kewajiban untuk melayani informasi, sehingga tidak bisa secara sepihak menghalangi permintaan informasi dengan dalih rahasia negara mengingat informasi seperti apa yang harus dirahasiakan telah dijabarkan dalam UU tentang Keterbukaan Informasi Publik ini. Dengan hadirnya UU tentang Keterbukaan Informasi Publik, monopoli informasi oleh badan publik diharapkan tidak akan terjadi.

H. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU tentang Perseroan Terbatas)

UU tentang Perseroan Terbatas mengatur secara detail mengenai perseroan terbatas sebagai salah satu badan hukum di Indonesia. Beberapa aspek yang dimuat dalam undang-undang tersebut antara lain definisi, maksud dan tujuan, pendirian (anggaran dasar dan perubahannya), permodalan, Rapat Umum Pemegang Saham, Direksi dan Dewan Komisaris perseroan terbatas serta beberapa aspek lainnya. UU tentang Perseroan Terbatas ini tidak secara spesifik mengatur status perseroan terbatas apakah berstatus BUMN atau tidak. Dengan demikian, dalam UU tentang BUMN harus pula memperhatikan UU tentang Perseroan Terbatas mengingat sebagian besar BUMN berbentuk (berbadan hukum) perseroan terbatas.

Di dalam Pasal 3 UU tentang BUMN ditentukan bahwa terhadap BUMN berlaku UU tentang BUMN, anggaran dasar, dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya. Di dalam Penjelasan Pasal 3 UU tentang BUMN dijelaskan lebih lanjut bahwa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan lainnya adalah ketentuan UU No. 1 Tahun 1995 termasuk perubahannya jika ada dan peraturan pelaksanaannya serta peraturan perundang-undangan sektoral yang mengatur bidang usaha BUMN dan swasta yang dikeluarkan oleh departemen/lembaga non departemen.

Di dalam ketentuan Pasal 11 UU tentang BUMN, terdapat penegasan kembali bahwa terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-

prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (UU tentang Perseroan Terbatas sebelum Perubahan). Di dalam penjelasan Pasal 11 UU tentang BUMN tersebut lebih lanjut dijelaskan bahwa mengingat Persero pada dasarnya merupakan perseroan terbatas maka semua ketentuan yang ada di dalam UU tentang Perseroan Terbatas sebelum Perubahan, termasuk segala peraturan pelaksanaannya, berlaku juga bagi Persero. Berdasarkan Pasal 160 UU tentang Perseroan Terbatas, sejak 16 Agustus 2007 UU tentang Perseroan Terbatas sebelum Perubahan sudah tidak berlaku lagi. Sehingga ketentuan Pasal 3 dan Pasal 11 BUMN ini kemudian tentunya mengacu pada ketentuan yang baru, yakni UU tentang Perseroan Terbatas.

Ketentuan di dalam Pasal 11 UU tentang BUMN ini secara implisit mempunyai arti bahwa hanya Persero yang tunduk pada UU tentang Perseroan Terbatas, sementara bentuk BUMN yang lain, yakni Perum, tidak tunduk pada UU tentang Perseroan Terbatas. Perum hanya tunduk pada ketentuan yang ada di dalam UU tentang BUMN dan pada peraturan perundang-undangan sektoral yang mengatur bidang usaha sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 3 UU tentang BUMN yang telah diterangkan sebelumnya.

Bagi BUMN Persero, UU tentang BUMN ini merupakan pengaturan yang sifatnya lebih khusus bila dibandingkan dengan pengaturan mengenai perseroan pada UU tentang Perseroan Terbatas. Artinya, mengenai substansi yang sama, apabila di dalam UU tentang BUMN dan UU tentang Perseroan Terbatas terdapat pengaturan yang berbeda atau di dalam UU tentang Perseroan Terbatas belum terdapat pengaturannya maka yang berlaku adalah ketentuan yang ada di dalam UU tentang BUMN. Sementara itu, apabila di dalam UU tentang BUMN tidak terdapat ketentuan khusus yang mengatur mengenai suatu hal tertentu yang telah diatur dalam UU tentang Perseroan Terbatas maka berlakulah ketentuan yang ada di dalam UU tentang Perseroan Terbatas. Dalam hal ini, UU tentang Perseroan Terbatas merupakan pelengkap bagi UU tentang BUMN.

Sebagai contoh misalnya ketentuan mengenai pendirian Persero, di dalam UU tentang BUMN ditentukan bahwa pendirian Persero diusulkan oleh Menteri kepada Presiden. Ketentuan ini berbeda dengan ketentuan

pendirian perseroan yang ada di dalam UU tentang Perseroan Terbatas. Dalam Pasal 7 ayat (1) UU tentang Perseroan Terbatas hanya ditentukan bahwa Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia. Di dalam Pasal 7 ayat (7) UU tentang Perseroan Terbatas justru terdapat pengecualian bagi ketentuan pendirian persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara, tidak berlaku ketentuan yang mewajibkan perseroan didirikan oleh 2 (dua) atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Ketentuan lain yang pengaturannya berbeda antara UU tentang BUMN dengan UU tentang Perseroan Terbatas adalah mengenai masa jabatan anggota Direksi. Di dalam Pasal 16 ayat (4) UU tentang BUMN ditentukan bahwa masa jabatan anggota Direksi ditetapkan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Sementara itu, mengenai substansi yang sama di dalam Pasal 94 ayat (3) UU tentang Perseroan Terbatas hanya dinyatakan bahwa anggota direksi diangkat untuk jangka waktu tertentu dan dapat diangkat kembali. Oleh karenanya, bagi BUMN berlakulah ketentuan bahwa masa jabatan anggota Direksi BUMN hanyalah 5 (lima) tahun dan sesudah itu dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Sementara untuk perseroan secara umum, masa jabatan anggota Direksinya tergantung dari apa yang ditentukan di dalam anggaran dasarnya, bisa 3 (tiga) tahun, 5 (lima) tahun, atau bahkan 7 (tujuh) tahun, karena hal tersebut tidak ada pembatasannya di dalam UU tentang Perseroan Terbatas.

Begitupun dengan ketentuan mengenai modal BUMN yang di dalam Pasal 4 ayat (1) dinyatakan bahwa modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, dan ketentuan pada ayat (3) Pasal 4 tersebut menyatakan bahwa setiap penyertaan modal negara dalam pendirian BUMN yang dananya berasal dari APBN ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Ketentuan tersebut merupakan ketentuan khusus bagi BUMN yang tidak ada pengaturannya dalam UU tentang Perseroan Terbatas.

Sementara itu, ketentuan mengenai penyeteroran atas modal saham dan tata cara penyeterorannya tidak diatur dalam UU tentang BUMN begitu pula dengan pengaturan mengenai akta pendirian, anggaran dasar dan

perubahannya, saham, dan teknis penyelenggaraan rapat umum pemegang saham tidak ada pengaturannya di dalam UU tentang BUMN. Oleh karenanya dalam hal ini yang berlaku adalah UU tentang Perseroan Terbatas sebagai pelengkap dari UU tentang BUMN.

Ketentuan lainnya dalam UU tentang Perseroan Terbatas yang cukup penting yang harus juga dilaksanakan oleh BUMN, antara lain:

- a. Akta pendirian perseroan yang harus dalam bentuk akta notaris dan dibuat dalam bahasa Indonesia (Pasal 7 ayat 1).
- b. Kewajiban Direksi menyerahkan laporan keuangan Perseroan kepada akuntan publik untuk diaudit dalam hal tertentu (Pasal 68 ayat 1).
- c. Kewajiban Perseroan untuk menyisihkan jumlah tertentu dari laba bersih setiap tahun buku untuk cadangan (Pasal 70 ayat 1).
- d. Kewajiban melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan bagi perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang sumber daya alam (Pasal 74).
- e. Kewajiban Direksi membuat dokumen keuangan Perseroan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang Dokumen Perusahaan (Pasal 100 ayat (1) huruf c).

I. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UU tentang Kepailitan dan PKPU)

Pengaturan kepailitan dalam UU tentang Kepailitan dan PKPU menjelaskan bahwa kepailitan pada dasarnya bukan untuk melikuidasi suatu perusahaan melainkan juga dapat sebagai restrukturisasi perusahaan tersebut. Ketentuan kepailitan untuk perusahaan yang akan dipailitkan berstatus BUMN berbeda dengan perusahaan pada umumnya, yaitu pemohon yang berhak mengajukan permohonan pernyataan pailit adalah Menteri Keuangan. Peran Menteri Keuangan dalam permohonan pailit terhadap BUMN dapat dilihat dalam penerapan Pasal 2 ayat (5) UU tentang Kepailitan dan PKPU, yaitu *“Dalam hal Debitor adalah Perusahaan*

Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Dana Pensiun, atau Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan". Sementara itu, dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (5) UU tentang Kepailitan dan PKPU dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan "BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik" adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham.

Ketentuan Pasal 2 ayat (5) UU tentang Kepailitan dan PKPU ini masih menimbulkan interpretasi mengenai pengertian "BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik." Apakah pengertian tersebut mencakup kedua bentuk BUMN yang ada, yakni Perum dan Persero atau hanya mencakup BUMN yang berbentuk Perum saja seperti yang dimaksud di dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (5) UU tentang Kepailitan dan PKPU tersebut. Pengaturan pengertian BUMN dalam UU tentang Kepailitan dan PKPU tersebut menimbulkan permasalahan hukum dalam penegakan hukum kepailitan karena mengakibatkan timbulnya perbedaan penafsiran hukum yang dapat menyebabkan terjadinya salah penerapan hukum dalam menangani kasus kepailitan BUMN. Hal ini dapat menimbulkan kerugian terhadap pihak-pihak dalam perkara kepailitan BUMN, dan tentunya negara juga dapat terkena dampaknya yang berimplikasi pada beban pendapatan.

Kurangnya informasi tentang peranan Menteri Keuangan dalam permohonan pailit terhadap BUMN serta Hakim yang kurang memahami permasalahan dapat mengakibatkan dikabulkannya pengajuan permohonan pailit oleh Pengadilan Niaga. Sebagai contoh, hal tersebut pernah terjadi dalam kasus kepailitan PT. Dirgantara Indonesia dimana permohonan kepailitan diajukan oleh karyawan perusahaan tersebut. Pengadilan Niaga Jakarta Pusat dalam Putusan Nomor: 41/Pailit/2007/PN.Niaga/Jkt.Pst memutuskan pailit yang mengharuskan PT. Dirgantara Indonesia membayar kompensasi pensiun kepada karyawannya. Terhadap putusan ini, Menteri Keuangan mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung yang kemudian membatalkan pailit Pengadilan Niaga melalui Putusan Nomor: 075 K/Pdt.Sus/2007. Mahkamah Agung membatalkan putusan Pengadilan Niaga Jakarta Pusat dengan menggunakan dasar pertimbangan bahwa yang

harus mengajukan pailit adalah Menteri Keuangan karena PT. Dirgantara Indonesia merupakan BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik.

Keputusan pailit pada BUMN akan menimbulkan akibat hukum yang lebih luas, termasuk kedudukan pemegang saham dalam hal ini Menteri BUMN dan Menteri Keuangan yang harus melakukan pengawasan dan kontrol terhadap kinerja BUMN. Walaupun menimbulkan akibat hukum yang lebih luas, BUMN Persero dapat saja dipailitkan berdasarkan ketentuan Perseroan Terbatas sebagaimana ketentuan Pasal 11 UU tentang BUMN bahwa dalam pengelolaan BUMN berlaku prinsip-prinsip perusahaan Perseroan Terbatas yang diatur oleh UU tentang Perseroan Terbatas.

Terkait dengan hal tersebut di atas, BUMN Persero sebagai suatu badan usaha yang berbentuk Persero untuk dapat dinyatakan pailit apabila memenuhi syarat-syarat pailit, dan bisa diajukan oleh debitor itu sendiri, kreditor atau para kreditor, jaksa demi kepentingan umum, Bank Indonesia apabila terkait dengan lembaga perbankan, Bapepam LK (yang saat ini telah berubah menjadi Otoritas Jasa Keuangan) bila terkait dengan pasar modal serta oleh Menteri Keuangan apabila menyangkut dana pensiun, usaha perasuransian, dan reasuransi.

Kekayaan yang ada pada BUMN Persero adalah merupakan kekayaan negara yang telah dipisahkan dari sistem APBN sebagai penyertaan modal dalam pendirian BUMN Persero, yang berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip Perseroan Terbatas sebagai badan hukum privat yang tujuan pendiriannya untuk mencari keuntungan. Dengan demikian, kekayaan yang ada dalam BUMN Persero adalah merupakan Kekayaan Persero sebagai badan hukum privat. Dalam hal negara melakukan tindakan hukum privat (*privaat rechtelijk handeling*) maka berlaku ketentuan hukum privat dan dalam hal negara melakukan tindakan hukum publik (*publiek rechtelijk handeling*) maka berlaku ketentuan hukum publik.

Ketika negara menanamkan modal penyertaan pada BUMN Persero, maka kekayaan BUMN Persero merupakan kekayaan BUMN Persero sebagai badan hukum privat, dan dalam hal ini negara sebagai salah satu pemegang saham dalam BUMN Persero berkedudukan sebagai badan hukum privat. Selanjutnya, negara memiliki hak atas kebendaan (*jus in rem*) dan hak atas orang (*jus in personam*) yang wujud pelaksanaannya tunduk dan ditetapkan

berdasarkan hukum privat. Hal ini juga dikuatkan oleh Fatwa Mahkamah Agung Nomor: WKMA/Yud/20/VIII/2006 dalam kasus kredit macet pada Bank BUMN Persero (Bank Mandiri), bahwa aset BUMN Persero merupakan aset/kekayaan Perseroan sebagai badan hukum, bukan merupakan aset/kekayaan negara.

Dalam hal peranannya sebagai badan hukum publik, negara memiliki kemampuan memaksa dalam bentuk pengambilan keputusan (*regeringsbesluit*) yang bersifat strategi atau tindakan pemerintahan (*regeringsmaatregelen*) yang bersifat menegakkan hukum dan wibawa negara.

Karena kekayaan yang terdapat pada BUMN Persero adalah merupakan kekayaan Persero bukan merupakan kekayaan negara, maka terhadap Persero dapat dipailitkan. Terhadap kepailitan tersebut dapat dilakukan sita umum atas semua kekayaan debitor pailit yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh Kurator di bawah pengawasan Hakim Pengawas.

Terkait dengan kepailitan terhadap BUMN Persero, dalam Pasal 50 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU tentang Perbendaharaan Negara) mengatur adanya larangan sita terhadap aset/kekayaan negara tidak dapat diberlakukan karena negara melakukan tindakan hukum privat (*privaat rechtelijk handeling*). Sebagai contoh putusan pailit terhadap PT. IGLAS (Persero) menjadi bukti sekaligus menegaskan bahwa Negara tidak pailit meskipun Perusahaan Negara itu pailit. Hal ini berarti bahwa ketika negara melakukan tindakan hukum privat berlaku ketentuan hukum privat (*privaat rechtelijk handeling*), meskipun dalam waktu yang bersamaan negara juga dapat melakukan tindakan hukum publik.

J. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (Undang-Undang tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara) dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Undang-Undang tentang BPK)

UU tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara secara umum mengatur terkait pemeriksaan keuangan negara meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara yang dilaksanakan oleh BPK sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UU tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Salah satu tugas BPK ini tertuang dalam Pasal 6 ayat (1) UU tentang BPK, yaitu BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.

Padahal di dalam ketentuan Pasal 71 ayat (1) UU tentang BUMN dinyatakan bahwa pemeriksaan laporan keuangan perusahaan dilakukan oleh auditor eksternal yang ditetapkan oleh RUPS untuk Persero dan oleh Menteri untuk Perum. Walaupun di ayat (2) Pasal 71 tersebut dinyatakan bahwa BPK berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, apabila dilihat dari ketentuan Pasal 11 UU tentang BUMN, dimana terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam UU tentang Perseroan Terbatas maka seharusnya laporan keuangan Persero wajib diserahkan oleh Direksi kepada akuntan publik untuk diaudit.

Perlu juga dilihat ketentuan yang terdapat dalam Pasal 3 UU tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dimana disebutkan bahwa “dalam hal pemeriksaan dilaksanakan oleh akuntan publik berdasarkan ketentuan undang-undang, laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan.” Pemeriksaan yang dimaksud dalam Pasal 3 tersebut terdiri atas pemeriksaan keuangan (pemeriksaan atas laporan keuangan), pemeriksaan kinerja (pemeriksaan atas pengelolaan keuangan Negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas), dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.⁶⁰

⁶⁰ Pasal 4 UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Ternyata ketentuan dalam Pasal 3 UU tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara tersebut diatur kembali dalam UU tentang BPK pada Pasal 6 ayat (4). Adanya ketentuan dalam Pasal 6 ayat (4) UU tentang BPK ini sebenarnya merupakan penegasan bahwa BPK tidak bisa serta merta masuk ke dalam BUMN untuk melakukan pemeriksaan keuangan. Pemeriksaan laporan keuangan BUMN (Persero) tetap dilakukan oleh akuntan publik sebagaimana ditentukan dalam UU tentang Perseroan Terbatas. Setelah itu baru kemudian laporan hasil pemeriksaan keuangan BUMN yang dilakukan oleh akuntan publik tersebut wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan. Akan tetapi sesuai dengan ketentuan Pasal 71 ayat (2) UU tentang BUMN, BPK masih tetap berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN, hanya saja pemeriksaan yang dilakukan BPK terhadap BUMN bukan pemeriksaan terhadap laporan keuangan melainkan pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

Dengan demikian, dalam penyusunan RUU tentang BUMN harus ditentukan secara konkret pihak mana yang berhak melakukan pemeriksaan terhadap BUMN agar adanya sinkronisasi antara peraturan yang satu dengan peraturan lainnya.

K. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU tentang Perbendaharaan Negara)

UU tentang Perbendaharaan Negara dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum di bidang administrasi keuangan negara. Dalam UU tentang Perbendaharaan Negara ini ditetapkan bahwa Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Sesuai dengan pengertian tersebut, dalam UU tentang Perbendaharaan Negara ini diatur ruang lingkup dan asas umum perbendaharaan negara, kewenangan pejabat perbendaharaan negara, pelaksanaan pendapatan dan belanja negara/daerah, pengelolaan uang negara/daerah, pengelolaan piutang dan utang negara/daerah, pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah, penatausahaan dan pertanggungjawaban APBN/APBD, pengendalian intern Pemerintah,

penyelesaian kerugian negara/daerah, serta pengelolaan keuangan badan layanan umum.

Pasal 1 angka 1 UU tentang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Berdasarkan ketentuan tersebut, pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan tunduk kepada UU tentang Perbendaharaan Negara, oleh karena itu Pengelolaan BUMN tunduk dalam UU ini. Hal ini tentunya akan menimbulkan persoalan dalam pengelolaan Kekayaan yang merupakan tindakan yang dilakukan BUMN. Di satu sisi BUMN yang berbentuk persero yang dapat melakukan tindakan seperti perusahaan swasta harus juga mengikuti tata cara pengelolaan seperti institusi publik.

Keterkaitan dengan BUMN juga diatur dalam Pasal 38 UU tentang Perbendaharaan Negara ini terkait pengelolaan utang bahwa Menteri Keuangan dapat menunjuk pejabat yang diberi kuasa atas nama Menteri Keuangan untuk mengadakan utang negara atau menerima hibah yang berasal dari dalam negeri ataupun dari luar negeri sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang APBN, utang/hibah tersebut dapat di teruspinjamkan kepada Pemerintah Daerah/BUMN/BUMD. Tata cara pengadaan utang dan/atau penerimaan hibah baik yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri serta penerusan utang atau hibah luar negeri kepada Pemerintah Daerah/BUMN/BUMD, diatur dengan peraturan Pemerintah.

UU ini dalam penjabarannya tidak menjelaskan mengenai pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan. Dalam Pasal 2 UU tentang Perbendaharaan Negara ini tersirat bahwa di dalam ruang lingkup perbendaharaan negara tidak terdapat pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan.

Dalam UU tentang BUMN menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Menteri adalah menteri yang ditunjuk dan/atau diberi kuasa untuk mewakili Pemerintah selaku pemegang saham negara pada Persero dan pemilik modal pada Perum. Ketentuan dalam UU tentang BUMN ini menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai siapa yang berwenang

melakukan penyusunan laporan keuangan BUMN. Sedangkan, di dalam ketentuan Pasal 55 ayat (2) huruf d UU tentang Perbendaharaan Negara disebutkan bahwa Menteri Keuangan selaku wakil Pemerintah pusat dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan menyusun ikhtisar laporan keuangan perusahaan negara.

Dengan demikian, dalam penyusunan RUU tentang BUMN perlu melakukan sinkronisasi terkait ketentuan pengelolaan kekayaan BUMN dan siapa pihak yang berwenang melakukan penyusunan laporan keuangan BUMN.

L. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU tentang Keuangan Negara)

UU tentang Keuangan Negara dibentuk dalam rangka pencapaian tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dibentuk pemerintahan negara yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam berbagai bidang. Pembentukan pemerintahan negara tersebut menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara. Sebagai suatu negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, sistem pengelolaan keuangan negara harus sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Dalam UUD NRI Tahun 1945 Bab VIII Hal Keuangan, antara lain disebutkan bahwa Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang, dan ketentuan mengenai pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara serta macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang. Hal-hal lain mengenai keuangan negara sesuai dengan amanat Pasal 23C diatur dengan undang-undang. Berdasarkan alasan urgensi di atas maka disusunlah UU tentang Keuangan Negara.

Adapun keterkaitan UU tentang Keuangan Negara dengan RUU tentang BUMN terlihat pada alokasi pemanfaatan keuangan negara. Secara tegas UU tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang. Salah satu

bentuk hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang berupa alokasi terhadap kekayaan negara yang dipisahkan sebagai modal dari BUMN. Modal yang digunakan oleh BUMN dalam pendirian maupun kegiatan operasionalnya berasal dari APBN sehingga setiap bentuk alokasi dan penerimaan dari pemanfaatan keuangan negara tersebut harus tercatat, terbukukan secara akuntabel, dan dilaporkan berdasarkan mekanisme audit keuangan dan sistem akuntansi perusahaan.

Selanjutnya, dalam Pasal 2 huruf g UU tentang Keuangan Negara ditegaskan bahwa keuangan negara meliputi beberapa hal salah satunya berupa 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 atau perusahaan daerah. Berdasarkan ketentuan Pasal tersebut diisyaratkan mengenai kepemilikan negara terhadap perusahaan negara (BUMN/BUMD) yang modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Negara hadir sebagai pemegang kedaulatan penuh dan saham mayoritas pemilik atas BUMN maupun BUMD. Dengan demikian, dipahami bahwa sepanjang keuangan negara dipergunakan untuk aktifitas keuangan, produksi, distribusi, dan kegiatan ekonomi lain maka negara memiliki andil untuk turut mengatur dan mengelola kekayaan tersebut sebagai asset negara.

Disamping itu, dalam Pasal 24 UU tentang Keuangan Negara diatur beberapa ketentuan yang menegaskan bahwa Pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah. Adapun pinjaman dan penerimaan tersebut diselenggarakan melalui mekanisme APBN/APBD. Dalam rangka mengatur keuangan negara untuk modal perusahaan negara tersebut, Menteri Keuangan diberikan kewenangan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada perusahaan negara. salah satu bentuk pembinaan dan pengawasan dengan menetapkan baku mutu audit laporan keuangan dan pengawasan kebijakan. Dalam Pasal 24 UU tentang Keuangan Negara ini diatur pula mengenai hak dari Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah untuk melakukan penjualan dan/atau

privatisasi perusahaan negara/perusahaan daerah setelah mendapat persetujuan baik dari DPR maupun DPRD.

Untuk itu dalam rencana penggantian UU tentang BUMN perlu memperhatikan mengenai aspek hukum kekayaan negara yang dipisahkan. Bagaimana tata kelolanya, peruntukan dan pemanfaatannya, serta laporan audit keuangannya, karena setiap rupiah yang dikeluarkan dari keuangan negara harus dipertanggungjawabkan secara tertib dan akuntabel. Dalam draf RUU tentang BUMN nantinya perlu juga mengatur mengenai sampai batasan mana kategori pemanfaatan harta kekayaan negara yang dipisahkan tersebut, apakah cukup sampai tataran BUMN ataukah sampai ke tataran modal yang dimiliki BUMN yang digunakan sebagai penyertaan untuk membentuk anak usaha BUMN.

UU Keuangan Negara telah beberapa kali diujikan di MK. Beberapa putusan terhadap UU tentang Keuangan Negara di antaranya adalah Putusan Putusan MK No. 48/PUU-XI/2013 dan Putusan MK No. 62/PUU-XI/2013, yang juga menguji Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK (UU tentang BPK) dengan amar putusan “ditolak seluruhnya”. Kedua putusan tersebut memiliki dampak hukum signifikan terhadap status kekayaan negara yang dipisahkan. Selanjutnya, terkait kedua Putusan MK tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Putusan MK No. 48/PUU-XI/2013

Putusan MK No. 48/PUU-XI/2013 merupakan putusan atas perkara pengujian UU yang diajukan oleh Para Pemohon dari *Center for Strategic Studies University of Indonesia* (CSSUI) atau Pusat Kajian Masalah Strategis Universitas Indonesia yang diwakili oleh enam Pemohon. Para Pemohon berprofesi sebagai Dosen. Para Pemohon melakukan pengujian materiil pasal pada UU tentang Keuangan Negara yang berketentuan sebagai berikut:

- Pasal 2 huruf g dan huruf i:

“Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi:

g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-

hal lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;

i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah.”

Adapun batu uji yang dijadikan dasar kerugian konsitusional Para Pemohon adalah sebagai berikut:

- **Pasal 28C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945:**

”Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.”

- **Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945:**

”Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

- **Pasal 23 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945:**

”Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Para Pemohon mendalilkan pasal tersebut berpotensi melanggar hak konstitusional orang per orang, masyarakat, bangsa, dan negara serta berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum karena mengatur kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah sebagai badan hukum privat dan kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah sebagai wujud pengelolaan keuangan negara. Beberapa alasan kerugian konstitusional Para Pemohon di antaranya adalah bahwa ketentuan pasal tersebut menciptakan pengelolaan APBN dan distribusi risiko keuangan negara yang tidak efisien bagi negara, sehingga akan membatasi alokasi sumber daya anggaran pendapatan dan belanja negara bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat untuk mencapai tujuan bernegara, khususnya dalam mencapai anggaran belanja untuk penelitian dan pengembangan serta pengembangan kapasitas melalui pendidikan dan pelatihan yang rutin dan berkelanjutan.

Pasal tersebut menyebabkan terjadinya benturan hukum dan inkonsistensi dalam pengelolaan dan pemeriksaan serta pertanggungjawaban keuangan yang dianggap termasuk ruang lingkup keuangan negara. Di sisi lain, ruang lingkup keuangan negara tersebut tidak membedakan subjek hukum yang memiliki hak dalam memiliki, mengelola, dan mempertanggungjawabkan keuangannya, sehingga dalam praktiknya akan menimbulkan konflik norma, konflik kewenangan, dan konflik hukum yang tidak hanya menimbulkan kerusakan sistem hukum nasional secara keseluruhan.

Terhadap permohonan pengujian tersebut, MK mempertimbangkan beberapa hal yang relevan dengan pelaksanaan kegiatan usaha BUMN. Bahwa hakikat APBN sebagaimana dimaksud Pasal 23 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 adalah wujud pengelolaan keuangan negara. Sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara, APBN harus ditetapkan setiap tahun dan berlaku untuk satu tahun yang bersangkutan, yang harus dituangkan secara formal dalam bentuk hukum Undang-Undang. Pelaksanaannya harus dilakukan secara terbuka, bertanggung jawab, berorientasi untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Mengenai keuangan negara, diatur pula dalam Pasal 23C UUD NRI Tahun 1945 yang berisi ketentuan bahwa hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang. Ketentuan tersebut menjadi dasar pembentukan UU tentang Keuangan Negara yang kemudian mengatur perluasan pengertian dan cakupan keuangan negara. Khusus sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, berlaku ketentuan peraturan perundang-undangan tentang mekanisme pengelolaan keuangan negara oleh badan hukum yang mengelola di bidang pendidikan maupun yang mengelola bisnis terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak (Pasal 31, Pasal 32, dan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945). Badan Hukum Milik Negara Perguruan Tinggi (BHMN PT), BUMN, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), atau nama lain, atau yang lebih khusus lagi yang menyelenggarakan amanah konstitusional tersebut adalah sebagai kepanjangan tangan dari negara dalam menjalankan sebagian dari fungsi negara untuk mencapai tujuan negara, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa, atau memajukan kesejahteraan umum. Dari perspektif modal badan hukum, atau nama lain yang sejenis, yang menjalankan sebagian

dari fungsi negara tersebut, keuangan yang menjadi modalnya sebagian atau seluruhnya berasal dari keuangan negara. Sehingga dari perspektif ini dan fungsi badan hukum dimaksud tidak dapat sepenuhnya dianggap sebagai badan hukum privat.

Berdasarkan beberapa pertimbangan hukum di atas, MK memutuskan menolak pengujian Para Pemohon untuk seluruhnya karena permohonan Para Pemohon tidak beralasan menurut hukum. Dengan demikian, Putusan MK No. 48/PUU-XI/2013 menegaskan status keuangan negara pada kekayaan negara yang dipisahkan kepada BUMN sebagai bagian yang tidak terpisah dari kekayaan negara. Bahwa cakupan pengertian keuangan negara dalam UU tentang Keuangan Negara tidak melampaui apa yang dimaksud oleh Pasal 23 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 serta telah menciptakan kepastian hukum. Sehingga terhadap BUMN berlaku ketentuan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan sebagaimana mekanisme yang diatur dalam UU tentang Keuangan Negara. BUMN atau badan lain yang menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah atau menggunakan kekayaan negara harus tetap dapat diawasi sebagai konsekuensi dari bentuk pengelolaan keuangan negara yang baik dan akuntabel.

2. Putusan MK NO. 62/PUU-XI/2013

Putusan MK No. 62/PUU-XI/2013 merupakan putusan atas perkara pengujian UU yang diajukan oleh Para Pemohon yang terdiri atas Forum Hukum Badan Usaha Milik Negara dan perorangan Warga Negara Indonesia. Para Pemohon mengajukan pengujian materiil Pasal-Pasal pada UU tentang Keuangan Negara dan UU tentang BPK sebagai berikut:

I. UU tentang Keuangan Negara:

- Pasal 2 huruf g dan huruf i:

“Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi:

(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

(i) kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah”

II. UU tentang BPK

- Pasal 6 ayat (1):

“BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.”

- Pasal 9 ayat (1) huruf b:

“Dalam melaksanakan tugasnya BPK berwenang: (b) meminta keterangan dan atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap Orang, unit organisasi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.”

- Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b:

(1) “BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara pengelola BUMN/BUMD dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.

(3) Untuk menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian, BPK berwenang memantau:

a) penyelesaian ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan pejabat lain

b) pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada bendahara/pengelola BUMN/BUMD dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara yang telah ditetapkan oleh BPK; dan

c) pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap”

- Pasal 11 huruf a:

BPK dapat memberikan:

a) “Pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lain, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan dan lembaga atau badan lain yang diperlukan karena sifat pekerjaannya.”

Adapun batu uji yang dijadikan dasar kerugian konsitusional Para Pemohon adalah sebagai berikut:

- Pasal 28C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945:

"Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya."

- **Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945:**

"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum."

Para Pemohon mendalilkan memiliki kerugian konstitusional karena pasal tersebut menimbulkan ketiadaan jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Beberapa alasan yang dikemukakan Para Pemohon di antaranya adalah bahwa ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU tentang Keuangan Negara, khususnya terkait pengertian keuangan negara dan kekayaan negara, telah menimbulkan paradoks rasionalitas dalam pengaturannya, khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan, pemeriksaan, pertanggungjawaban dan distribusi risiko, sehingga menyebabkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan pengelolaan BUMN guna mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat untuk mencapai tujuan bernegara. Adanya ketentuan pasal dalam UU tentang BPK, khususnya yang berkaitan dengan pemeriksaan, pertanggungjawaban dan distribusi risiko dalam pengelolaan keuangan BUMN, tidak diragukan lagi menimbulkan irasionalitas dalam pengaturan keuangan negara yang merupakan bagian dari keuangan publik, dimana dalam praktiknya akan merugikan kedudukan hukum BUMN selaku badan hukum perdata karena tidak adanya perbedaan secara tegas mana badan hukum publik dan badan hukum perdata yang menjadi bagian ruang lingkup kewenangan BPK selaku pemeriksa pengelolaan keuangan negara. Pemohon II dan Pemohon III mendalilkan mengalami kerugian secara materiil, fisik, dan psikis karena telah diproses melalui peradilan pidana (tersangka dan terdakwa) meskipun kemudian tidak terbukti bersalah.

Secara umum, permohonan Para Pemohon adalah terkait definisi keuangan negara, kekayaan negara, dan kewenangan audit BPK terhadap BUMN tersebut. Terhadap permohonan pengujian pasal tersebut, MK mempertimbangkan beberapa hal. MK berpendapat bahwa berdasarkan ketentuan konstitusi khususnya Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, BUMN,

BUMD, atau nama lain yang sejenisnya yang seluruh atau sebagian besar sahamnya merupakan milik negara adalah merupakan kepanjangan tangan negara. Kesemuanya merupakan bagian dari pelaku dalam sistem perekonomian nasional yang disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Pemisahan kekayaan negara dalam BUMN, BUMD, atau nama lain sejenisnya hanya untuk memudahkan pengelolaan usaha dalam rangka bisnis sehingga dapat mengikuti perkembangan dan persaingan dunia usaha dan melakukan akumulasi modal, yang memerlukan pengambilan keputusan dengan segera namun tetap dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Bahwa oleh karena permohonan pengujian konstiusionalitas Pasal 2 huruf g dan huruf i UU tentang Keuangan Negara sama dengan Pasal yang dimohonkan pengujian konstiusionalitasnya dalam Putusan MK No. 48/PUU-XI/2013, tanggal 18 September 2014, maka seluruh pertimbangan hukum mengenai Pasal tersebut *mutatis mutandis* berlaku sebagai pertimbangan dalam permohonan tersebut.

Adapun Pasal 6 ayat (1) UU tentang BPK, merupakan tindak lanjut dari Pasal 23E ayat (1) dan Pasal 23G ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan Pasal 6 ayat (1) UU tentang BPK merupakan kebijakan hukum terbuka (*opened legal policy*) yang diberikan oleh UUD 1945 kepada pembentuk Undang-Undang sepanjang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara. Menurut Mahkamah, subjek hukum yang dapat menjadi objek pemeriksaan oleh BPK adalah semua lembaga yang mengelola keuangan negara, baik keuangan negara yang dikelola secara langsung maupun keuangan negara yang dipisahkan. MK lebih lanjut menegaskan bahwa pemisahan kekayaan negara dimaksud dilihat dari perspektif transaksi bukanlah merupakan transaksi yang mengalihkan suatu hak, sehingga akibat hukumnya tidak terjadi peralihan hak dari negara kepada BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya. Ketentuan Pasal 9 ayat (1) UU BPK merupakan konsekuensi hukum dari tugasnya dalam memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, dan merupakan tindak lanjut dari Pasal 23E UUD NRI Tahun 1945. Pasal 11 huruf a UU BPK secara hukum dianggap menjadi keperluan lembaga/organ yang menyelenggarakan fungsi negara dan/atau fungsi pemerintahan. Kemudian,

Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) sepanjang kata “BUMN/BUMD” UU tentang BPK yang pada pokoknya memuat norma mengenai kewenangan BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian oleh perbuatan melawan hukum, maka secara hukum hal tersebut dapat dikonstruksikan sebagai tindak lanjut dari kewenangan konstitusional pemeriksaan yang dimiliki oleh BPK.

Meskipun demikian, MK memberikan catatan bahwa paradigma pengawasan negara harus berubah, yaitu tidak lagi berdasarkan paradigma pengelolaan kekayaan negara dalam penyelenggaraan pemerintahan (*government judgement rules*), melainkan berdasarkan paradigma usaha (*business judgment rules*). Hal tersebut merupakan ranah kebijakan pembentuk undang-undang agar pengawasan tersebut diatur secara tepat sesuai dengan hakikat dan kekhususan paradigma yang berbeda antara yang satu dengan yang lain, sehingga masing-masing penyelenggara fungsi pemerintahan maupun bisnis dapat berjalan tanpa keraguan.

Adapun terkait Putusan MK No. 77/PUU- IX/2011 tertanggal 25 September 2012 yang oleh Para Pemohon dijadikan salah satu dasar pokok permohonan karena MK dalam pertimbangannya menyebutkan secara tegas dan terang bahwa “dengan demikian BUMN adalah badan usaha yang memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan negara, sehingga kewenangan pengurusan kekayaan, usaha, termasuk penyelesaian utang-utang BUMN tunduk pada hukum perseroan terbatas berdasarkan UU tentang Perseroan Terbatas”. Sehingga menurut Para Pemohon, ketentuan pasal dalam UU tentang Keuangan Negara dan UU tentang BPK semestinya selaras dengan pertimbangan hukum tersebut. MK lebih lanjut menegaskan bahwa ketentuan yang dipersoalkan dalam Putusan MK No. 77/PUU-IX/2011 tersebut berbeda dengan ketentuan yang dimohonkan dalam permohonan tersebut. Putusan MK No. 77/PUU-IX/2011 pada pokoknya berkaitan dengan kewenangan BUMN melakukan tindakan kepengurusan dan pengelolaan aset BUMN yang tunduk pada hukum perseroan, sedangkan dalam permohonan tersebut, adalah berkaitan dengan kewenangan BPK untuk melakukan pemeriksaan kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya. Dengan demikian antara keduanya berbeda dan tidak dapat dipertentangkan. Berdasarkan beberapa

pertimbangan hukum di atas, MK memutuskan menolak pengujian Para Pemohon untuk seluruhnya karena permohonan Para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Salah satu Hakim Konstitusi Harjono mengajukan pendapat berbeda (*dissenting opinion*) bahwa hubungan negara terhadap BUMN (Persero) adalah hubungan kepemilikan sebagai pemegang saham Perseroan Terbatas yang hak dan kewajibannya tunduk pada UU tentang Perseroan Terbatas sehingga sebagian kekayaan negara yang dipisahkan untuk menjadi modal perseroan telah dikonversi menjadi hak pemegang saham sebagaimana diatur dalam UU tentang Perseroan Terbatas. Maka hubungan negara dengan kekayaan yang semula dimilikinya menjadi putus. Berdasarkan pertimbangan hukum di atas, hakim Harjono berpendapat bahwa kewenangan BPK untuk melakukan pemeriksaan sebagaimana disebutkan haruslah didasarkan atas norma pemeriksaan yang berlaku dalam sebuah Perseroan Terbatas untuk BUMN Persero dan tidak berdasarkan pada norma pemeriksaan keuangan pada instansi pemerintahan. Lebih lanjut, ia berpendapat bahwa permohonan para Pemohon seharusnya dikabulkan untuk sebagian.

Berdasarkan beberapa pertimbangan hukum di atas, MK memutuskan menolak pengujian Para Pemohon untuk seluruhnya dan permohonan Para Pemohon tidak beralasan menurut hukum. Dengan demikian, Putusan MK No. 62/PUU-XI/2013 selaras dengan MK No. 48/PUU-XI/2013 yang telah mempertegas status keuangan negara pada kekayaan negara yang dipisahkan kepada BUMN sebagai bagian yang tidak terpisah dari kekayaan negara. Terkait dengan pengujian terhadap UU tentang BPK, maka dampak hukum dari putusan tersebut adalah adanya penguatan dan pengukuhan peran BPK dalam melakukan pengawasan dan proses bisnis di BUMN beserta anak perusahaan. Hal ini terkait dengan kepentingan Negara untuk mengamankan uang negara yang masuk dalam kas BUMN melalui mekanisme subsidi maupun penyertaan modal. Selain itu, semua pengaturan yang terkait keuangan negara akan tetap diberlakukan terhadap BUMN tanpa melihat status hukum BUMN itu sendiri.

M. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi)

UU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dimaksudkan untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang diharapkan mampu memenuhi dan mengantisipasi perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dalam rangka mencegah dan memberantas secara lebih efektif setiap bentuk tindak pidana korupsi yang sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara pada khususnya serta masyarakat pada umumnya.

Adapun keterkaitan UU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan RUU tentang BUMN terletak pada pengawasan dan efisiensi keuangan negara termasuk didalamnya larangan untuk melakukan penggelapan, korupsi, dan penyalahgunaan baik keuangan negara maupun kewenangan yang melekat pada orang atau badan hukum. Oleh karena keuangan negara yang dimaksudkan sebagai modal pendirian BUMN merupakan seluruh kekayaan negara dalam bentuk kekayaan yang dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban BUMN maka harus dikelola sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh aspek kehidupan rakyat Indonesia.

Substansi dari UU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi hampir seluruhnya berbicara mengenai pidana, yaitu perbuatan apa saja yang dapat diancam dan dijatuhi hukuman pidana sebagai kualifikasi delik korupsi. UU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi merupakan peraturan khusus (*lex specialis*) di luar dari kodifikasi hukum pidana umum (KUHP) yang mengatur mengenai delik korupsi, pemberatan pidana korupsi, pengecualian, alasan penjatuhan pidana, dan formulasi pidana yang bersifat lebih spesifik yang mengecualikan ketentuan dalam KUHP sepanjang dimaknai bahwa perbuatan pidana tersebut masuk dalam ranah korupsi. Pasal 2 UU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

misalnya, menegaskan bahwa setiap orang baik perorangan maupun badan hukum yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi yang dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 tahun dan paling lama 20 tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah).

Di samping pidana terhadap orang maupun badan yang menyalahgunakan keuangan negara, serta kewenangan yang melekat padanya, dalam Pasal 4 UU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi diatur pula mengenai pemberatan pidana meskipun terdakwa telah mengembalikan keuangan negara atau perekonomian negara tidak serta merta menghapuskan pidana yang dijatuhkan pada diri pelaku tindak pidana korupsi tersebut. Setidaknya terdapat 12 Pasal yang mengatur mengenai delik pidana yang dilakukan baik oleh orang maupun badan yang dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi. Untuk itu dalam perumusan draf naskah akademik dan RUU tentang BUMN nantinya harus memperhatikan aspek pidana korupsi dalam merumuskan setiap pasal terutama yang berkaitan dengan larangan, kewajiban, pidana, dan sanksi lain yang dapat dijatuhkan bila BUMN selaku badan maupun personel pengendali korporasi melakukan penyalahgunaan kewenangan. Substansi draf RUU tentang BUMN disusun dengan memperhatikan aspek keadilan dan kemanfaatan bagi kepentingan berbangsa dan bernegara tanpa pengecualian.

N. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi Kolusi Nepotisme (UU tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih)

UU tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih merupakan bagian atau subsistem dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penegakan hukum terhadap perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Sasaran pokok Undang-undang ini adalah para Penyelenggara Negara yang meliputi Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara, Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara, Menteri, Gubernur, Hakim, Pejabat Negara

dan atau Pejabat Lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, dalam Undang-undang ini ditetapkan asas-asas umum penyelenggaraan negara yang meliputi asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas.

Adapun keterkaitan UU tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dengan RUU tentang BUMN terlihat pada aspek penyelenggaraan BUMN yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggungjawab berdasarkan asas-asas penyelenggaraan negara yang baik dan benar. Dalam konsiderans menimbang UU tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih ini ditegaskan bahwa praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme tidak hanya dilakukan oleh penyelenggara negara semata melainkan juga antara penyelenggara negara dengan pihak lain yang dapat merusak sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara serta membahayakan eksistensi negara, sehingga diperlukan pencegahan berdasarkan koridor hukum yang berlaku agar pelaksanaan kehidupan negara termasuk didalamnya penyelenggaraan ekonomi dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Dalam Pasal 3 UU tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih, ditegaskan bahwa terdapat beberapa asas yang harus diterapkan dalam aspek penyelenggaraan negara, asas ini masih berhubungan pula dengan bagaimana BUMN dikelola dengan baik. Asas-asas tersebut antara lain, asas kepastian hukum, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalisme, dan asas akuntabilitas. Meskipun BUMN berkedudukan sebagai organ yang menjalankan aspek bisnis milik Pemerintah (*State Owner Enterprise*) dan dalam kegiatan sehari-harinya murni perbuatan *business to business* dengan pihak lain maupun yang terafiliasi, namun asas-asas sebagaimana diuraikan di atas harus dapat diterapkan guna mewujudkan tata kelola korporasi yang terbuka, professional dan akuntabel.

Selanjutnya, dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 7 UU tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih, diatur mengenai hak dan kewajiban dari penyelenggara negara yang juga erat kaitannya dengan bagaimana merumuskan hak dan kewajiban personel pengendali, pengawas serta pelaksana dari BUMN. Bahwa setiap penyelenggara negara maupun BUMN berhak menerima gaji, tunjangan, dan fasilitas, menyampaikan pendapat di muka umum sesuai dengan kewenangannya, menggunakan hak jawab terhadap setiap teguran dan tindakan dari atasannya termasuk ancaman hukuman dan kritik dari masyarakat, serta mendapatkan hak lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Di samping itu juga memiliki kewajiban antara lain yaitu tidak melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme, melaksanakan tugas dengan baik dan berintegritas, tidak melakukan perbuatan tercela dan perbuatan lain yang merugikan negara, serta bersedia untuk terbuka dan akuntabel terhadap kekayaan yang dimiliki baik sebelum, selama, maupun sesudah menjabat. Untuk itu dalam perubahan draf RUU tentang BUMN harus memperhatikan aspek-aspek sebagaimana dikemukakan di atas.

O. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat)

UU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat merupakan ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan perekonomian negara dan kesejahteraan sosial sebagaimana diamanatkan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 di antaranya diatur melalui UU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan UU tentang BUMN. UU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dimaksudkan untuk menegakkan aturan hukum dan memberikan perlindungan yang sama bagi setiap pelaku usaha dalam upaya untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat. UU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat memberi jaminan kepastian hukum untuk lebih mendorong percepatan pembangunan ekonomi dalam upaya meningkatkan kesejahteraan umum serta seagai implementasi semangat UUD NRI Tahun 1945. Tujuan dari

pengaturan mengenai larangan praktek monopoli pada dasarnya dapat dicermati di dalam ketentuan Pasal 3 UU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, di dalamnya dinyatakan larangan praktek monopoli bertujuan agar:

1. menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
2. mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil;
3. mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan
4. terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Sebagaimana diatur pada bagian menimbang UU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, demokrasi dalam bidang ekonomi menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif, dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi, bekerjanya ekonomi pasar yang wajar, serta tidak menimbulkan pemusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu. Namun terdapat pengecualian bagi BUMN untuk ketentuan tersebut. Ketentuan Pasal 51 UU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyatakan bahwa: “Monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah.”

Ketentuan Pasal 51 UU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat memberikan pengecualian monopoli bagi BUMN, sebagaimana diamanatkan pula dalam Pasal 33 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan

yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Berdasarkan ketentuan tersebut, terhadap produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara, dapat diusahakan oleh BUMN. BUMN merupakan badan usaha yang mayoritas atau seluruh modalnya dimiliki oleh negara. Hak monopoli yang diberikan oleh negara terhadap BUMN tertentu harus melalui undang-undang. Sementara itu, di dalam UU tentang BUMN itu sendiri tidak ada pengaturan mengenai monopoli dan/atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang/jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang dilakukan oleh BUMN. Dengan demikian, diperlukan sinkronisasi terkait pengaturan hak monopoli dalam UU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan RUU tentang BUMN serta peraturan perundang-undangan terkait lainnya.

P. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan (UU tentang Dokumen Perusahaan)

UU tentang Dokumen Perusahaan mengatur tentang dokumen perusahaan, termasuk pengalihan, pemindahan, penyerahan dan pemusnahan dokumen perusahaan. Ketentuan Pasal 1 angka 2 UU tentang Dokumen Perusahaan menyatakan bahwa dokumen perusahaan adalah data, catatan, dan atau keterangan yang dibuat dan atau diterima oleh perusahaan dalam rangka pelaksanaan kegiatannya, baik tertulis di atas kertas atau sarana lain maupun terekam dalam bentuk corak apapun yang dapat dilihat, dibaca, atau didengar.

Keterkaitan UU tentang BUMN dengan UU tentang Dokumen Perusahaan terletak pada definisi “Perusahaan” di Pasal 1 angka 1 UU Dokumen Perusahaan yang memuat ketentuan bahwa yang dimaksud dengan perusahaan adalah “setiap bentuk usaha yang melakukan kegiatan secara tetap dan terus menerus dengan tujuan memperoleh keuntungan atau laba, baik yang diselenggarakan oleh orang perorangan maupun badan usaha yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum, yang didirikan dan berkedudukan dalam wilayah Negara Republik Indonesia.”

Sementara itu, di dalam UU tentang BUMN, pengertian dari Persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas (Pasal 1 angka 2 UU

tentang BUMN) yang maksud dan tujuan pendiriannya adalah menyediakan barang dan/atau jasa dan mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan (Pasal 12 UU tentang BUMN). Terlihat bahwa konsep Persero yang ada di dalam UU tentang BUMN tersebut, sejalan dengan konsep “perusahaan” yang ada di UU Dokumen Perusahaan, yakni bentuk usaha berbadan hukum yang melakukan kegiatan secara tetap dan terus menerus dengan tujuan memperoleh keuntungan atau laba.

Keterkaitan antara UU tentang Dokumen Perusahaan dengan UU tentang BUMN juga terdapat melalui ketentuan terkait persero dalam Pasal 11 UU tentang BUMN jo. Pasal 100 ayat (1) UU Perseroan Terbatas. Pasal 11 UU tentang BUMN menyatakan bahwa terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam UU Perseroan Terbatas. Pasal 3 UU tentang BUMN mengatur bahwa terhadap BUMN juga berlaku ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya, maka dalam hal ini terhadap BUMN Persero berlaku juga UU Dokumen Perusahaan secara keseluruhan.

Ketentuan tentang dokumen perusahaan selanjutnya secara spesifik diatur pada Pasal 100 ayat (1) huruf c UU tentang Perseroan Terbatas yang menyatakan bahwa Direksi wajib membuat dokumen keuangan Perseroan sebagaimana dimaksud dalam UU tentang Dokumen Perusahaan. Terkait dengan ketentuan tersebut berarti Direksi BUMN juga wajib membuat dokumen keuangan sama seperti Direksi pada perseroan terbatas lainnya.

Menurut Pasal 8 ayat (1) UU tentang Dokumen Perusahaan, setiap “perusahaan” wajib membuat catatan yang terdiri dari neraca tahunan, perhitungan laba rugi tahunan, rekening, jurnal transaksi harian, atau setiap tulisan yang berisi keterangan mengenai hak dan kewajiban serta hal-hal lain yang berkaitan dengan kegiatan usaha suatu perusahaan, sesuai dengan kebutuhan perusahaan. Oleh karena BUMN Persero dikategorikan sebagai “perusahaan” maka BUMN Persero pun turut tunduk pada ketentuan yang terdapat di dalam UU tentang Dokumen Perusahaan, yakni wajib membuat catatan yang terdiri dari neraca tahunan, perhitungan laba rugi tahunan, rekening, jurnal transaksi harian, atau setiap tulisan yang berisi keterangan mengenai hak dan kewajiban serta hal-hal lain yang berkaitan dengan kegiatan usahanya.

Permasalahannya adalah ternyata di dalam UU tentang Kearsipan, BUMN secara tegas diberi pula kewajiban-kewajiban lain yang berkaitan dengan arsip dokumen dari BUMN itu sendiri, yakni antara lain kewajiban untuk:

- a. membentuk unit kearsipan (Pasal 16 UU tentang Kearsipan);
- b. membuat daftar arsip dinamis (Pasal 42 ayat (2) UU tentang Kearsipan);
- c. memiliki Jadwal Retensi Arsip (Pasal 48 ayat (1) UU tentang Kearsipan);
- d. menyerahkan arsip statis kepada lembaga kearsipan (Pasal 53 ayat (6) UU tentang Kearsipan *jo.* Penjelasan);
- e. membuat program arsip vital (Pasal 56 UU Kearsipan); dan
- f. mengelola arsip yang diciptakan oleh pihak ketiga yang diberi pekerjaan berdasarkan perjanjian kerja (Pasal 58 ayat (1) UU tentang Kearsipan).

Dengan demikian, adanya kewajiban bagi BUMN untuk mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang jumlah dan lingkupnya lebih banyak daripada swasta menjadikan BUMN tidak memiliki *level of playing field* yang sama dengan swasta.

Q. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal (UU tentang Pasar Modal)

UU tentang Pasar Modal bertujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan, dan stabilitas ekonomi nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat melalui peran pasar modal, yakni sebagai salah satu sumber pembiayaan bagi dunia usaha.

Keterkaitan UU tentang Pasar Modal dengan UU tentang BUMN terletak pada istilah “privatisasi”. Dalam sistem pengelolaan BUMN, privatisasi diartikan sebagai penyerahan kepemilikan saham kepada masyarakat. Hal ini kurang sejalan dengan protokol pasar modal yang mengartikan *go private* sebagai pengembalian saham publik kepada kepemilikan subjek hukum tertentu. Oleh karena itu, istilah “privatisasi” perlu diubah dengan istilah yang sesuai dengan maksud “privatisasi” dalam konteks BUMN.

Definisi privatisasi dalam Pasal 1 angka 12 UU tentang BUMN adalah penjualan saham persero, baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak

lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas pemilikan saham oleh masyarakat. Pasal 78 UU tentang BUMN menentukan bahwa salah satu cara pelaksanaan privatisasi adalah melalui penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal.

Pasar modal sebagai pelengkap di sektor keuangan terhadap dua lembaga lainnya yaitu bank dan lembaga pembiayaan merupakan salah satu bagian dari kegiatan ekonomi. Pasar modal merupakan tempat dimana dunia perbankan dan asuransi meminjamkan dananya yang menganggur. Dengan kata lain, pasar modal merupakan sarana moneter penghubung antara pemilik modal (masyarakat atau investor) dengan peminjam dana (pengusaha atau pihak emiten). Keberadaan pasar modal menyebabkan semakin maraknya kegiatan ekonomi, sebab kebutuhan keuangan (*financial need*) pelaku kegiatan ekonomi, baik perusahaan-perusahaan swasta, individu maupun Pemerintah (BUMN) dapat diperoleh melalui pasar modal.

Ketentuan umum Pasal 1 angka 20 UU tentang Pasar Modal mengatur mengenai perseroan terbatas adalah sebagaimana dimaksud pada Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas sebelum perubahan yaitu badan hukum yang didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham. Kemudian disempurnakan menjadi badan hukum yang merupakan persekutuan modal melalui UU tentang Perseroan Terbatas. Sementara pengertian “persero” dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 2 adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas 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.

Pengertian perseroan tersebut mempengaruhi BUMN dalam melakukan privatisasi melalui pasar modal. Apakah mengikuti ketentuan yang berlaku umum sebagai Perseroan Terbatas atau mengikuti ketentuan BUMN yang tidak seluruhnya mengikuti ketentuan yang berlaku bagi Perseroan Terbatas. Bahwa privatisasi BUMN, terutama bagi BUMN yang memiliki kinerja keuangan dan potensi pasar yang baik tentu akan menjadi primadona bagi para investor. Dengan didukung penyebaran sahamnya

yang cukup luas, maka diharapkan likuiditas perdagangan sahamnya di Bursa Efek menjadi sangat aktif. Jika privatisasi BUMN dilakukan melalui pasar modal akan menciptakan proses akan lebih transparan, pengelolaan BUMN pasti dilakukan secara profesional, publik juga ikut mengawasi jalannya BUMN, menambah kapitalisasi pasar secara signifikan, meminimalisir kemungkinan BUMN dijadikan sapi perah, serta penyebaran kepemilikan saham BUMN lebih meluas kepada masyarakat.

Disamping itu, privatisasi BUMN melalui pasar modal belum sempurna membuat rule of the game/rambu yang jelas mengenai BUMN yang boleh, tidak boleh diprivatisasi, dan kriterianya, termasuk ketika terjadi privatisasi tantangan pertamanya adalah pemutusan hubungan kerja (PHK), serta uang hasil privatisasi apakah untuk mengisi defisit anggaran belanja negara atau hanya untuk mengembangkan perusahaan.

Kebijakan privatisasi BUMN saat ini memiliki dasar hukum yang kuat sebagaimana diatur dalam UU tentang BUMN. Privatisasi perlu dilakukan untuk meningkatkan kinerja BUMN serta menutup defisit APBN. BUMN yang merupakan core business Pemerintah, yang sewaktu-waktu melalui privatisasi dapat dijual apabila Pemerintah membutuhkan uang untuk membayar utang atau menutup defisit APBN. Proses privatisasi BUMN tidak saja terjadi di negara berkembang, namun juga di negara-negara maju. Kebijaksanaan privatisasi, baik di negara maju maupun negara berkembang dalam rangka untuk membebaskan Pemerintah dari campur tangan dalam bidang ekonomi yang merupakan bidang yang semestinya dilakukan oleh sektor swasta.

Privatisasi dilakukan untuk meningkatkan efisiensi dan produktifitas BUMN. Kebijakan privatisasi senantiasa diletakkan dalam konteks pemulihan kehidupan ekonomi nasional dan penyehatan BUMN. Pada titik inilah kebijakan privatisasi senantiasa dikonkretkan dalam aturan hukum positif akan bersinggungan langsung dengan supaya mewujudkan GCG. Privatisasi BUMN melalui pasar modal berakibat pada peralihan kepemilikan saham Pemerintah di BUMN ke pihak lain (swasta). Perubahan kepemilikan saham oleh Pemerintah, menyebabkan kontrol Pemerintah terhadap kinerja BUMN sepenuhnya diubah dari praktek yang berlaku sebelumnya yaitu pengontrolan secara langsung melalui berbagai izin,

petunjuk, dan berbagai formalitas aturan atau yang sering dikenal dengan control by process ke arah kontrol yang berdasarkan hasil atau control by result. Ini berarti Pemerintah selaku pemegang saham nantinya hanya akan menentukan target-target kualitatif yang harus dicapai oleh manajemen.

Dalam RUU tentang BUMN ke depan hendaknya materi muatan yang mengatur tentang proses privatisasi BUMN hendaknya dilakukan secara cermat dan bermanfaat, tidak hanya ditujukan dalam pencapaian target privatisasi tetapi juga mempertimbangkan manfaatnya terhadap kemakmuran rakyat.

R. Undang-Undang No. 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara (UU tentang Panitia Urusan Piutang Negara)

UU tentang Panitia Urusan Piutang Negara dibentuk dalam rangka agar penagihan piutang Negara secara singkat dan efektif itu, terutama terhadap para penanggung hutang yang "nakal" dan dengan tindakannya terang-terangan merugikan Negara.

Keterkaitan antara UU tentang Panitia Urusan Piutang Negara dengan UU tentang BUMN terletak pada Pasal 8 yang menyatakan bahwa piutang negara atau utang kepada Negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada negara atau badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh negara berdasarkan suatu peraturan, perjanjian atau sebab apapun. Dalam penjelasan Pasal 8 tersebut dinyatakan bahwa piutang negara meliputi pula piutang "badan-badan yang umumnya kekayaan dan modalnya sebagian atau seluruhnya milik Negara, misalnya bank bank Negara, PT-PT Negara, Perusahaan-Perusahaan Negara, Yayasan Perbekalan dan Persediaan, Yayasan Urusan Bahan Makanan dan sebagainya". Kemudian, Pasal 12 ayat (1) UU tentang Panitia Urusan Piutang Negara mewajibkan instansi-instansi Pemerintah dan badan-badan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 untuk menyerahkan kepada Panitia Urusan Piutang Negara piutang-piutang yang adanya dan besarnya telah pasti menurut hukum akan tetapi penanggung utangnya tidak mau melunasi sebagaimana mestinya.

Adapun dalam Pasal 1 angka 1 UU tentang Keuangan Negara terdapat definisi keuangan negara, yakni 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 tersebut. Kemudian, Pasal 2 huruf g UU tentang Keuangan Negara tersebut mengatur bahwa cakupan keuangan negara meliputi 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. Dengan adanya definisi ini maka terdapat pemahaman bahwa BUMN/BUMD adalah kekayaan/milik negara, sehingga piutang BUMN/BUMD merupakan bagian dari keuangan negara dan dikategorikan sebagai piutang negara.

Selanjutnya, UU tentang BUMN, mengatur bahwa modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan dari APBN dan selanjutnya pembinaan dan pengelolannya tidak didasarkan pada sistem APBN melainkan didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Sebagai akibat dari pemisahan kekayaan negara tersebut, piutang yang terdapat pada BUMN sebagai akibat perjanjian yang dilaksanakan oleh BUMN selaku entitas perusahaan bukan merupakan piutang negara. Oleh karena itu, pengelolaan termasuk pengurusan atas piutang BUMN tersebut dilakukan dengan mekanisme pengelolaan sesuai prinsip-prinsip perusahaan yang sehat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Walaupun demikian, pada penjelasan Pasal 4 ayat (2) UU tersebut disebutkan bahwa Penyertaan Modal Negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN yang bersumber dari APBN meliputi pula proyek-proyek APBN yang dikelola oleh BUMN dan/atau piutang negara pada BUMN yang dijadikan sebagai penyertaan modal negara.

Kemudian, dalam UU tentang Perbendaharaan Negara disebutkan bahwa Piutang Negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Pemerintah Pusat dan/atau hak Pemerintah Pusat yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah. Dengan adanya perbedaan mengenai definisi kekayaan negara dan keuangan negara pada undang-undang tersebut di atas, maka terjadi ketidaksesuaian pemahaman mengenai penyertaan kekayaan negara pada

BUMN, termasuk pemahaman mengenai piutangnya. Hal ini menyebabkan keraguan bagi BUMN untuk melakukan pengambilan keputusan strategis menyangkut pengelolaan piutang (termasuk penghapusan piutang), karena berpotensi untuk dianggap merugikan negara dan bisa dikenai tuduhan korupsi. Akan tetapi, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 77/PUU-IX/2011, maka Pasal 4 ayat (1) dan ayat (4), Pasal 8, dan Pasal 12 ayat (1) UU Nomor 49 Prp. Tahun 1960 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Oleh karena itu, dalam RUU tentang BUMN ke depan status piutang bank BUMN bukan lagi piutang Negara yang harus dilimpahkan penyelesaiannya oleh Panitia Urusan Piutang Negara. Piutang bank-bank BUMN dapat diselesaikan sendiri sesuai dengan manajemen perseroan terbatas.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Secara filosofis, Pancasila menjadi dasar dalam pengaturan dalam pembentukan BUMN. Nilai Pancasila ini tercermin dalam upaya negara untuk menjaga kedaulatan ekonomi sebagai bagian dari pembangunan ekonomi nasional yang bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan mengembangkan pertumbuhan ekonomi yang merata untuk sebesar-besarnya kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Pembentukan BUMN diharapkan dapat membawa misi kebangsaan dalam aspek ekonomi untuk mencapai kesejahteraan rakyat, di samping memperoleh keuntungan. Hal ini mengandung pengertian bahwa BUMN sebagai suatu entitas ekonomi yang strategis untuk mencapai kesejahteraan rakyat, tidak hanya sebagai lembaga yang mencari untung semata, namun memiliki misi sosial dan kebangsaan. Nilai-nilai Sila Kelima Pancasila jelas termaktub dalam pembentukan BUMN yang dibentuk sebagai sarana untuk mencapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Selain Pancasila, Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 juga mendasari pembentukan BUMN. Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan salah satu tujuan negara yaitu memajukan kesejahteraan umum dengan berdasar pada Pancasila yang kelima silanya merupakan falsafah dan pandangan hidup bangsa Indonesia. Pembangunan nasional merupakan perwujudan dari pembukaan UUD NRI Tahun 1945 ini, dan oleh karenanya pembangunan nasional merupakan pencerminan kehendak untuk terus-menerus meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia secara adil dan merata, serta mengembangkan kehidupan masyarakat dan penyelenggaraan negara yang maju dan demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Negara dalam menyelenggarakan perekonomian di Indonesia harus berdasarkan Pasal 33 UUD NRI tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisien, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Manifestasi dari Pasal 33 tersebut maka dibentuklah 3 (tiga) pilar ekonomi di Indonesia, yaitu BUMN, swasta, dan koperasi. Ketiga pilar ekonomi itu merupakan infrastruktur perekonomian Indonesia yang diharapkan dapat mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Ketiga pilar ini harus mampu mencerminkan penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, mengelola bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dan semuanya diselenggarakan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisien, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

BUMN merupakan perusahaan publik yang memberi sumbangan bagi perkembangan ekonomi atau pendapatan negara, perintis kegiatan usaha, dan penunjang kebijakan Pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan. Melalui BUMN, negara memiliki fungsi untuk mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuursdaad*), mengelola (*beheersdaad*), dan mengawasi (*toezichthoudensdaad*), dengan melakukan kegiatan usaha yang menghasilkan barang dan/atau jasa serta mengelola sumber-sumber alam untuk memenuhi kebutuhan masyarakat luas. Dengan demikian, karena menyangkut kepentingan masyarakat luas, BUMN mempunyai peran yang menentukan dalam pelaksanaan pembangunan nasional, khususnya di bidang perekonomian.

Dalam perjalanan pembentukan BUMN di Indonesia, tidak lepas dari krisis moneter yang kemudian berkembang menjadi krisis multidimensi yang melanda Indonesia di pertengahan tahun 1997, di mana Pemerintah disadarkan bahwa sebenarnya fundamental ekonomi Indonesia pada waktu itu ternyata begitu lemah. Lemahnya fundamental ekonomi Indonesia terjadi karena pelaksanaan trilogi pembangunan yaitu stabilitas nasional yang dinamis, pertumbuhan ekonomi, serta pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, tidak sejalan dengan Pasal 33 UUD NRI tahun 1945 terutama ayat 1, yang berbunyi “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas dasar asas kekeluargaan”. Tidak sejalannya pelaksanaan trilogi pembangunan ini memunculkan berbagai pemusatan kekuatan ekonomi (konglomerasi) yang sebagian besar terbentuk melalui tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme, di mana ketika terjadi krisis moneter, banyak perusahaan besar meninggalkan hutang dan menjadi beban Pemerintah.⁶¹

Selanjutnya UU tentang BUMN yang saat ini berlaku lahir akibat tekanan untuk mengisi keuangan negara yang mengalami defisit anggaran di saat krisis ekonomi. Salah satu upaya yang ditempuh Pemerintah untuk menutup defisit anggaran tersebut adalah melakukan privatisasi BUMN. Argumen yang mendukung privatisasi BUMN didasarkan pada akar teori kegagalan Pemerintah dalam mengelola perekonomian (*government failure*). Dalam bidang usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak, BUMN sering menerima *privilege* monopoli. Namun pada kenyataannya justru sering mengakibatkan inefisiensi perusahaan. Privatisasi merupakan bagian dari kebijakan reformasi BUMN pasca restrukturisasi, khususnya bagi BUMN yang memiliki kinerja yang kurang memuaskan.⁶²

Peran penting BUMN pada hakikatnya merupakan pengejawantahan amanat konstitusional yang tertuang pada Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.

⁶¹Irmadi Lubis. 2019. “Latar Belakang Pembentukan UU No.19 Tahun 2003 tentang BUMN”, paparan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Komisi VI DPR RI, 19 November 2019, hal.1.

⁶²Tony Prasetiantono dalam Sunaryati Hartono. 2005. “Analisa Dan Evaluasi Hukum Tentang Privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN)”, (https://www.bphn.go.id/data/documents/privatisasi_badan_usaha_milik_negara.pdf, diakses 3 April 2020).

Makna yang terkandung dalam Pasal ini khususnya pada ayat (2) dan ayat (3) menekankan bahwa penguasaan negara atas sumber daya alam dan cabang-cabang produksi yang memiliki nilai strategis mutlak adanya dan dipergunakan sepenuhnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Hal ini mengindikasikan secara jelas bahwa negara akan mengambil peran dalam kegiatan ekonomi, yang mana dalam tataran praktiknya, BUMN memiliki tugas tidak semata-mata memperoleh keuntungan tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Dengan kata lain BUMN diberi peran sebagai kepanjangan tangan dari Negara untuk melakukan pengelolaan atas aset negara yang dipergunakan untuk kemakmuran rakyat. Namun demikian tetap pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa BUMN merupakan pengejawantahan Negara untuk melakukan pengelolaan bumi, air, kekayaan alam dan cabang-cabang produksi yang menyangkut hajat hidup orang banyak, yang perlu dikelola dengan prinsip tata kelola perusahaan yang baik untuk menuju arah pengelolaan yang lebih profesional untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat Indonesia.

B. Landasan Sosiologis

Dalam sistem ekonomi kerakyatan, kegiatan produksi BUMN ikut berperan dalam menghasilkan barang atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pelaksanaan peran BUMN tersebut diwujudkan dalam kegiatan usaha hampir di seluruh sektor perekonomian, seperti sektor pertanian, perkebunan, kehutanan, manufaktur, pertambangan, keuangan, pos dan telekomunikasi, transportasi, listrik, industri, perdagangan, serta konstruksi. BUMN didirikan Pemerintah untuk mengelola cabang-cabang produksi dan sumber kekayaan alam yang strategis dan menyangkut hajat hidup orang banyak. Dengan demikian, secara sosiologis peran BUMN dalam perekonomian nasional adalah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Beberapa permasalahan dalam praktik penyelenggaraan BUMN yang perlu diperjelas yaitu mengenai status kekayaan negara yang dipisahkan.

Perbedaan interpretasi mengenai status kekayaan negara yang dipisahkan, apakah masuk atau tidak termasuk ke dalam lingkup keuangan negara. Perbedaan interpretasi berimplikasi pada tanggung jawab hukum pengelolaan keuangan negara, khususnya jika terjadi pengambilan keputusan oleh direksi dalam menjalankan perseroan. Kerugian BUMN dalam paradigma keuangan negara dapat dianggap sebagai kerugian negara (state loss) dan dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi, sedangkan kerugian BUMN dalam paradigma korporasi, dianggap sebagai kerugian usaha (business loss). Dalam paradigma korporasi, jika terjadi kerugian usaha, direksi dilindungi oleh prinsip BJR yang dilaksanakan berdasarkan fiduciary duty dan statutory good faith.

Permasalahan lain dari BUMN yaitu pembentukan anak perusahaan dan holding BUMN. Pembentukan anak perusahaan merupakan langkah korporasi dalam rangka memperluas bisnis perusahaan BUMN, namun pembentukan anak perusahaan menimbulkan masalah status anak perusahaan, apakah termasuk BUMN atau tidak termasuk BUMN. Modal anak perusahaan BUMN berasal dari sebagian besar saham yang dimiliki oleh BUMN dan juga publik, jika dikembalikan kepada definisi dari BUMN yang merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan maka anak perusahaan BUMN tidak termasuk BUMN. Permasalahan yang menyebabkan anak perusahaan BUMN tidak termasuk BUMN terletak pada definisi BUMN yang mensyaratkan adanya penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, dengan kata lain modal BUMN berasal dari penyertaan secara langsung dari kekayaan negara yang dipisahkan dalam APBN. Anak perusahaan modalnya berasal dari induknya yaitu BUMN bukan berasal dari penyertaan langsung dari kekayaan negara yang dipisahkan dalam APBN, sehingga anak perusahaan adalah bukan BUMN. Hal ini perlu dipertegas kembali agar status anak perusahaan merupakan BUMN. Selain status anak perusahaan, pembentukan anak perusahaan yang tidak terkendali menyebabkan permasalahan dalam pengawasan dan berpotensi untuk membentuk anak perusahaan yang bergerak di luar kompetensi inti usaha BUMN.

Pembentukan holding juga perlu dilakukan jika BUMN telah bergerak di banyak bidang usaha yang sangat terdiversifikasi. Dalam teori manajemen perusahaan, holding company menjadi isu strategis bagi kelompok perusahaan. Dalam kemasan holding company penyalarsan berbagai aspek bisnis, optimalisasi pengelolaan sumber daya dan portfolio bisnis yang berujung peningkatan nilai tambah perusahaan, serta institusionalisasi sistem dapat ditampung.

Selain itu, permasalahan dalam anak perusahaan dan holding BUMN terdapat pada pelepasan atau pemisahan perusahaan dari BUMN (spin off). Perlu dilakukan pengawasan terhadap praktik spin off oleh BUMN. Pelepasan anak perusahaan yang memiliki potensi kinerja yang baik, strategis, dan menguasai hajat hidup orang banyak harus dihindari.

UU tentang BUMN mengatur bahwa selain memperoleh keuntungan, BUMN juga wajib melaksanakan kewajiban pelayanan umum. Seluruh biaya dalam hal penugasan BUMN, harus ditanggung oleh Pemerintah ditambah dengan margin, namun ketentuan ini belum terlaksana sebagaimana mestinya, sehingga menimbulkan persoalan bagi BUMN yang bersangkutan berupa beban kerugian terhadap BUMN yang menjalankan fungsi pelayanan khusus tersebut. Idealnya, disusun pembagian yang jelas antara tujuan pembentukan BUMN dengan bentuk usaha yang akan dijalankan. Untuk BUMN yang berfungsi mencari keuntungan maka bentuk badan hukum adalah PT, sedangkan bagi BUMN yang berfungsi melaksanakan PSO, bentuk badan hukum ideal adalah BLU.

Privatisasi BUMN juga menimbulkan masalah terutama salah tafsir dalam bidang pasar modal atau praktik di lapangan yang sering dipahami sebagai “go private” atau pengembalian kembali saham-saham yang dimiliki oleh masyarakat kepada kepemilikan subjek hukum perdata. Padahal privatisasi yang digunakan dalam UU BUMN memiliki makna memperluas kepemilikan dengan jalan menjual saham kepada masyarakat. Selain itu pelaksanaan privatisasi tanpa pengawasan dan kriteria yang jelas dapat berpotensi merugikan negara dalam hal mengurangi pemasukan dalam jangka panjang dan merugikan rakyat dalam hal sektor yang menguasai hajat hidup orang banyak diserahkan kepada pihak swasta.

Organ Persero adalah RUPS, direksi, dan komisaris. RUPS memegang kewenangan penuh untuk mengangkat serta memberhentikan direksi. Praktik pengangkatan direksi yang dilakukan oleh Menteri selaku RUPS ini mengakibatkan banyak terjadi permasalahan dalam hal direksi yang memegang jabatan dalam suatu BUMN. Beberapa permasalahan yang muncul dalam praktek pengangkatan direksi BUMN adalah pengangkatan direksi yang tidak memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang kerja BUMN dan pengangkatan jabatan wakil direktur utama yang seringkali tidak bisa bersinergi dengan direktur utama. Hal ini mengakibatkan terhambatnya kinerja BUMN secara keseluruhan.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa selama ini pengelolaan BUMN belum optimal. Oleh karena itu, beberapa permasalahan terkait penyelenggaraan BUMN harus diberikan jalan keluar agar peran penting BUMN dalam perekonomian nasional dengan melaksanakan fungsi sebagai sumber pendapatan negara, pelayanan umum, dan penugasan dari negara dalam rangka sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dapat terwujud.

C. Landasan Yuridis

Perekonomian nasional diselenggarakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat berdasar atas demokrasi ekonomi melalui pembentukan BUMN. Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 merupakan legitimasi dari keberadaan berbagai perusahaan yang dimiliki negara yaitu BUMN yang melaksanakan fungsi sebagai sumber pendapatan negara, pelayanan umum, dan penugasan khusus dari negara, namun dalam pelaksanaannya. Peranan peraturan perundang-undangan ini menjadi penting dalam rangka mewujudkan BUMN yang dapat menjalankan secara optimal fungsinya sesuai dengan prinsip tata kelola perusahaan yang baik.

BUMN tidak hanya tunduk pada ketentuan dalam UU tentang BUMN, namun juga terkait dengan bidang lain khususnya keuangan negara, perbendaharaan negara, dan perseroan terbatas. Oleh karena itu ketentuan

yang terdapat dalam UU tentang BUMN harus dilakukan penyesuaian dan sinkronisasi dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Penyesuaian pengaturan dilakukan melalui penyempurnaan baik terkait dengan UU tentang BUMN itu sendiri maupun sinkronisasi dengan Undang-Undang lain yang terkait dengan BUMN antara lain, UU tentang Akuntan Publik, UU tentang Kementerian Negara, UU tentang Keterbukaan Informasi Publik, UU tentang Keuangan Negara, UU tentang Perseroan Terbatas, UU tentang Perbendaharaan Negara, UU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, serta UU tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

Dalam UU tentang keuangan Negara menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang. Salah satu bentuk hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang berupa alokasi terhadap kekayaan negara yang dipisahkan sebagai modal dari BUMN. Modal yang digunakan oleh BUMN dalam pendirian maupun kegiatan operasionalnya berasal dari APBN, sehingga setiap bentuk alokasi dan penerimaan dari pemanfaatan keuangan negara tersebut harus tercatat, terbukukan secara akuntabel, dan dilaporkan berdasarkan mekanisme audit keuangan dan sistem akuntansi perusahaan. Untuk itu dalam RUU BUMN, perlu memperhatikan mengenai aspek hukum kekayaan negara yang dipisahkan dan disinkronkan dengan ketentuan dalam UU tentang Keuangan Negara.

Terhadap UU tentang Keuangan Negara telah dilakukan uji materiil di Mahkamah Konstitusi yaitu adanya Putusan MK No. 48/PUU-XI/2013 dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 62/PUU-XI/2013. Dalam Putusan MK No. 48/PUU-XI/2013, Para Pemohon melakukan pengujian materiil pasal pada UU tentang Keuangan Negara yang berketentuan sebagai berikut yaitu Pasal 2 huruf g dan huruf i. Berdasarkan beberapa pertimbangan hukum dari MK maka MK memutuskan menolak pengujian Para Pemohon untuk seluruhnya karena permohonan Para Pemohon tidak beralasan menurut hukum. Dengan demikian, Putusan MK No. 48/PUU-XI/2013 menegaskan status keuangan negara pada kekayaan negara yang dipisahkan kepada BUMN sebagai bagian yang tidak terpisah dari kekayaan negara. Bahwa

cakupan pengertian keuangan negara pada pasal UU Keuangan Negara tersebut tidak melampaui apa yang dimaksud oleh Pasal 23 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 serta telah menciptakan kepastian hukum. Sehingga terhadap BUMN berlaku ketentuan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan sebagaimana mekanisme yang diatur dalam UU tentang Keuangan Negara. BUMN atau badan lain yang menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah atau menggunakan kekayaan negara harus tetap dapat diawasi sebagai konsekuensi dari bentuk pengelolaan keuangan negara yang baik dan akuntabel.

Selanjutnya dalam Putusan MK No. 62/PUU-XI/2013, Para Pemohon mengajukan pengujian materiil pasal-pasal dalam Pasal 2 huruf g dan huruf i UU tentang Keuangan Negara dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, serta Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b UU tentang BPK. Putusan MK No. 62/PUU-XI/2013 selaras dengan MK No. 48/PUU-XI/2013 yang telah mempertegas status keuangan negara pada kekayaan negara yang dipisahkan kepada BUMN sebagai bagian yang tidak terpisah dari kekayaan negara. Terkait dengan pengujian terhadap UU tentang BPK, maka dampak hukum dari putusan tersebut adalah adanya penguatan dan pengukuhan peran BPK dalam melakukan pengawasan dan proses bisnis di BUMN beserta anak perusahaan. Hal ini terkait dengan kepentingan Negara untuk mengamankan uang negara yang masuk dalam kas BUMN melalui mekanisme subsidi maupun penyertaan modal. Selain itu, semua pengaturan yang terkait keuangan negara akan tetap diberlakukan terhadap BUMN tanpa melihat status hukum BUMN itu sendiri.

Dalam UU tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang menjelaskan bahwa kepailitan pada dasarnya bukan untuk melikuidasi suatu perusahaan melainkan juga dapat sebagai restrukturisasi perusahaan tersebut. Ketentuan kepailitan untuk perusahaan yang akan dipailitkan berstatus BUMN berbeda dengan perusahaan pada umumnya yaitu pemohon yang berhak mengajukan permohonan pernyataan pailit adalah Menteri Keuangan. Peran Menteri Keuangan dalam permohonan pailit terhadap BUMN dapat dilihat dalam penerapan Pasal 2 ayat (5) UU ini, yaitu “Dalam hal Debitur adalah Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Dana Pensiun, atau Badan Usaha Milik Negara yang bergerak

di bidang kepentingan publik, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan”. Sementara itu, dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik” adalah badan usaha milik negara yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham.

Ketentuan Pasal 2 ayat (5) ini masih menimbulkan interpretasi mengenai pengertian “BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik.” Pengertian tersebut dapat mencakup kedua bentuk BUMN yang ada, yakni Perum dan Persero atau hanya mencakup BUMN yang berbentuk Perum. Pengaturan pengertian BUMN dalam UU tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang tersebut menimbulkan permasalahan hukum dalam penegakan hukum kepailitan karena mengakibatkan timbulnya perbedaan penafsiran hukum yang dapat menyebabkan terjadinya salah penerapan hukum dalam menangani kasus kepailitan BUMN. Hal ini dapat menimbulkan kerugian terhadap pihak-pihak dalam perkara kepailitan BUMN, dan tentunya negara juga dapat terkena dampaknya yang berimplikasi pada beban pendapatan.

Selanjutnya dalam UU tentang Perseroan Terbatas, bagi BUMN Persero, UU tentang BUMN ini merupakan pengaturan yang sifatnya lebih khusus apabila dibandingkan dengan pengaturan mengenai perseroan pada UU tentang Perseroan Terbatas. Artinya, mengenai substansi yang sama, apabila di dalam UU tentang BUMN dan UU Perseroan Terbatas terdapat pengaturan yang berbeda atau di dalam UU Perseroan Terbatas belum terdapat pengaturannya, maka yang berlaku adalah ketentuan yang ada di dalam UU tentang BUMN. Sementara itu, apabila di dalam UU tentang BUMN tidak terdapat ketentuan khusus yang mengatur mengenai suatu hal tertentu yang telah diatur dalam UU Perseroan Terbatas, maka berlakulah ketentuan yang ada di dalam UU Perseroan Terbatas.

Dalam UU tentang Kementerian Negara, posisi dan peran menteri di dalam BUMN perlu mengacu kepada ketentuan larangan terhadap menteri seperti yang diatur di dalam Pasal 23 UU tentang Kementerian Negara, yang menyatakan “Menteri dilarang merangkap jabatan sebagai:

- a. pejabat negara lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

- b. komisaris atau direksi pada perusahaan negara atau perusahaan swasta; atau
- c. pimpinan organisasi yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.”

Beberapa hal yang belum diatur dalam UU tentang BUMN dan perlu diatur di antaranya yaitu mengenai definisi BUMN yang hanya menyebutkan melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan seharusnya penyertaan tidak langsung juga ditambahkan, larangan anak perusahaan yang membentuk perusahaan, kepemilikan saham badan usaha milik negara dalam anak perusahaan harus berjumlah paling sedikit 51 persen, BUMN mempunyai kewajiban pelayanan umum melalui penugasan khusus untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan badan usaha milik negara, kriteria persero yang tidak dapat diprivatisasi, kewajiban BUMN melaksanakan pembinaan usaha kecil dan pembinaan masyarakat di seluruh wilayah Republik Indonesia dengan mengutamakan wilayah di sekitar BUMN, pembinaan usaha kecil dilakukan melalui program kemitraan, pembinaan masyarakat dilakukan melalui program bina lingkungan, sumber dana pembinaan usaha kecil dan pembinaan masyarakat serta konsolidasi perusahaan yang dibentuk oleh anak perusahaan dengan badan usaha milik induknya melalui penggabungan, peleburan, pengambilalihan, pelepasan, dan/atau pembubaran.

Berdasarkan uraian di atas kebutuhan untuk mengganti UU tentang BUMN menjadi penting karena terdapat materi muatan yang perlu dilakukan penyesuaian dan penggantian dengan pengaturan yang lebih jelas dalam UU tentang BUMN. Hal ini diperlukan agar tidak menimbulkan multi tafsir dan menjamin adanya kepastian hukum bagi pengaturan BUMN.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP

MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Sasaran pengaturan dalam RUU tentang BUMN ini diharapkan dapat meningkatkan efisiensi BUMN yang dilakukan dengan mendorong kinerja BUMN yang mampu berperan sebagai salah satu alat negara untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat dan tidak membebani keuangan negara. BUMN dibentuk dalam rangka menjalankan misi Negara yang tidak dapat dilakukan melalui tugas pemerintahan, tetapi harus dilakukan dengan mekanisme usaha. Tugas pemerintahan tersebut antara lain:

1. Melakukan pelayanan umum;
2. Menyelenggarakan kemanfaatan umum baik pengadaan barang dan jasa maupun perintisan;
3. Mencari sumber pendapatan untuk kepentingan Negara.

Untuk mewujudkan tugas tersebut maka BUMN harus dikelola secara efektif dan efisien berdasarkan atas prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Di samping untuk mendapatkan keuntungan, BUMN harus mandiri dan memiliki kesempatan yang sama dengan perusahaan swasta agar dapat lebih fleksibel dan dinamis dalam mengambil keputusan bisnis.

Jangkauan pengaturan dalam RUU tentang BUMN ini ditujukan kepada BUMN, Pemerintah Pusat, dan masyarakat.

Arah pengaturan dalam RUU BUMN ini meliputi:

- a. Pengaturan mengenai asas dalam penyelenggaraan BUMN yaitu berasaskan atas demokrasi ekonomi dan prinsip tata kelola perusahaan yang baik.
- b. Pengaturan secara tegas mengenai kewenangan atas pengelolaan BUMN yang dilaksanakan Menteri/Badan pengelola BUMN.

- c. Penambahan beberapa persyaratan untuk dapat diangkat menjadi anggota Direksi Persero, Dewan komisaris, Direksi Perum, dan Dewan Pengawas.
- d. Pengaturan mengenai restrukturisasi, privatisasi, dan pembubaran BUMN.
- e. Pengaturan mengenai persyaratan pembentukan anak perusahaan dalam mendukung pencapaian tujuan pendirian BUMN.
- f. Pengaturan mengenai hak monopoli kepada BUMN untuk memproduksi dan/atau memasarkan barang dan/atau jasa yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara, dalam rangka kepentingan negara.
- g. Pengaturan dalam bab tersendiri mengenai sumber daya manusia dalam penyelenggaraan BUMN serta pengaturan pembinaan dan kerja sama.
- h. Pengaturan mengenai penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum, penelitian dan pengembangan, serta inovasi nasional.
- i. Pengaturan mengenai tanggung jawab sosial dan lingkungan dari BUMN.
- j. Pengaturan mengenai penyelesaian perselisihan BUMN.

Dengan demikian arah pengaturan revisi UU tentang BUMN ini adalah mengganti secara keseluruhan dari UU tentang BUMN.

B. Materi Muatan Rancangan Undang-Undang

1. Ketentuan Umum

Dalam ketentuan umum ini diatur beberapa definisi dan batasan pengertian yaitu sebagai berikut:

1. Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung.
2. Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang bentuknya perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikitnya 51% (lima puluh

- satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya memperoleh keuntungan.
3. Perusahaan Perseroan Terbuka, yang selanjutnya disebut Persero Terbuka, adalah Persero yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau Persero yang melakukan penawaran umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.
 4. Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki Negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk menyediakan dan menjamin ketersediaan barang dan/atau jasa bagi kemanfaatan umum dalam rangka pemenuhan hajat hidup orang banyak atau untuk kebutuhan strategis berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.
 5. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang selanjutnya disingkat APBN adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.
 6. Dewan Komisaris adalah organ Persero yang bertugas melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang mengenai perseroan terbatas.
 7. Dewan Pengawas adalah organ Perum yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan/atau khusus sesuai dengan anggaran dasar serta memberi nasihat kepada Direksi.
 8. Direksi adalah organ BUMN yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan BUMN untuk kepentingan BUMN, sesuai dengan maksud dan tujuan BUMN, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.
 9. Aset BUMN adalah segala bentuk barang atau bentuk kekayaan yang dimiliki oleh BUMN yang dapat dinilai dengan uang dan memiliki nilai tukar dan/atau nilai ekonomi.
 10. Restrukturisasi adalah upaya yang dilakukan dalam rangka penyehatan, peningkatan kinerja dan/atau penambahan nilai BUMN.
 11. Penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu BUMN atau lebih untuk menggabungkan diri dengan BUMN lain yang telah ada yang mengakibatkan aktiva dan pasiva dari BUMN yang

- menggabungkan diri beralih karena hukum kepada BUMN yang menerima penggabungan dan selanjutnya status badan hukum BUMN yang menggabungkan diri berakhir karena hukum.
12. Peleburan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua BUMN atau lebih untuk meleburkan diri dengan cara mendirikan satu BUMN baru yang karena hukum memperoleh aktiva dan pasiva dari BUMN yang meleburkan diri dan status badan hukum Perseroan yang meleburkan diri berakhir karena hukum.
 13. Pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh BUMN dalam rangka mengambil alih saham BUMN dan/atau perseroan terbatas lain yang mengakibatkan beralihnya pengendalian BUMN atau perseroan terbatas lain tersebut.
 14. Pemisahan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh BUMN untuk memisahkan usaha yang mengakibatkan seluruh aktiva dan pasiva BUMN beralih karena hukum kepada 2 (dua) BUMN atau lebih atau sebagian aktiva dan pasiva BUMN beralih karena hukum kepada 1 (satu) BUMN atau lebih.
 15. Privatisasi adalah penjualan saham milik negara pada Persero, baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain yang mengakibatkan hilangnya status BUMN dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas pemilikan saham oleh masyarakat.
 16. Rapat Umum Pemegang Saham, yang selanjutnya disebut RUPS, adalah organ Perseroan dan mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam undang - undang mengenai perseroan terbatas.
 17. Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 18. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang selanjutnya disingkat DPR RI adalah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

19. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang BUMN.
20. Menteri Teknis adalah menteri yang mempunyai kewenangan mengatur kebijakan sektoral suatu BUMN melakukan kegiatan usaha.
21. Menteri Keuangan adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan.

2. Asas dan Tujuan

Penyelenggaraan BUMN berasaskan demokrasi ekonomi yang meliputi prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional. Selain asas demokrasi ekonomi tersebut, penyelenggaraan BUMN dilaksanakan berdasarkan prinsip tata kelola yang baik yang meliputi transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian, dan kewajaran.

Adapun tujuan dari pendirian BUMN adalah memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya, memperoleh keuntungan, menyediakan dan menjamin ketersediaan barang dan/atau jasa yang bermutu dan berdaya saing tinggi bagi Persero, menjamin ketersediaan barang dan/atau jasa bagi kemanfaatan umum dalam rangka pemenuhan hajat hidup orang banyak atau untuk kebutuhan strategis bagi Perum, menjadi perintis kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi, dan melakukan pemberdayaan, memberikan dukungan, dan membangun kemitraan dengan usaha mikro, kecil, menengah, koperasi, serta masyarakat. Kegiatan BUMN harus sesuai dengan tujuannya serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan.

3. Kewenangan atas Pengelolaan BUMN

Pengelolaan BUMN diselenggarakan oleh Menteri/Kepala Badan Pengelola BUMN. Menteri/Kepala Badan Pengelola BUMN berwenang:

- a. menetapkan arah kebijakan umum BUMN;
 - b. menetapkan kebijakan tata kelola BUMN;
 - c. mengelola dividen BUMN;
 - d. melakukan penambahan dan/atau pengurangan penyertaan modal pada BUMN yang bersumber dari pengelolaan dividen;
 - e. melakukan restrukturisasi BUMN termasuk dengan penggabungan, peleburan, pengambilalihan, pemisahan, pembentukan perusahaan induk serta pembubaran BUMN;
 - f. melaksanakan pendirian BUMN; dan
 - g. menyusun dan menetapkan remunerasi, sistem kepengkatan dan indikator kinerja utama dari pejabat atau pegawai Badan Pengelola BUMN.
- Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan Badan Pengelola BUMN diatur dalam Peraturan Presiden.

4. Modal dan Penyertaan Modal Negara

Modal BUMN berasal dari APBN dan non APBN. Modal BUMN merupakan bagian dari keuangan BUMN yang pengelolaannya dilakukan sesuai dengan prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Modal BUMN yang berasal dari APBN berupa dana tunai, barang milik negara, piutang negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas, saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas, dan/atau asset negara lainnya. Sedangkan modal BUMN yang berasal dari non-APBN berupa keuntungan revaluasi asset, kapitalisasi cadangan, agio saham, dan/atau sumber lainnya yang sah. Penatausahaan modal BUMN yang berasal dari APBN dilaksanakan oleh Menteri Keuangan.

Setiap penyertaan modal negara dalam rangka pendirian BUMN yang dananya berasal dari APBN ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Penyertaan modal negara di atas dilaksanakan oleh Menteri Keuangan. Setiap perubahan penyertaan modal negara berupa penambahan atau pengurangan modal, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham Persero ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian BUMN dan perubahan penyertaan modal negara kepada BUMN harus mendapat persetujuan dari DPR RI. Modal negara pada BUMN yang berasal dari penyertaan modal baik dalam rangka pendirian BUMN

maupun penambahan modal pada BUMN merupakan kekayaan BUMN yang menjadi milik dan tanggung jawab BUMN.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyertaan modal negara dalam rangka pendirian BUMN dan perubahan penyertaan modal BUMN diatur dengan Peraturan Pemerintah. Keuntungan atau kerugian yang dialami BUMN merupakan keuntungan atau kerugian BUMN.

5. Pendirian BUMN

Bentuk badan hukum BUMN terdiri dari Persero dan Perum. BUMN mempunyai tempat kedudukan dalam wilayah Negara Republik Indonesia yang ditentukan dalam anggaran dasar.

6. Pengurusan dan Pengawasan

Direksi menjalankan pengurusan BUMN untuk kepentingan BUMN dan sesuai dengan tujuan BUMN. Dalam menjalankan pengurusan BUMN, Direksi berwenang menentukan kebijakan sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini dan/atau anggaran dasar. Direksi mewakili BUMN baik di dalam maupun di luar pengadilan. Dalam hal anggota Direksi terdiri lebih dari 1 (satu) orang, yang berwenang mewakili BUMN adalah setiap anggota Direksi, kecuali ditentukan lain dalam anggaran dasar.

Dewan Komisaris atau Dewan Pengawas melakukan pengawasan terhadap BUMN atas kebijakan dan pelaksanaan pengurusan serta memberikan nasihat kepada Direksi. Pengawasan dan pemberian nasihat dilakukan untuk kepentingan BUMN dan sesuai dengan tujuan BUMN.

Dalam melaksanakan wewenang dan tanggung jawabnya, Direksi, Dewan Komisaris, dan Dewan Pengawas wajib mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan, anggaran dasar BUMN, dan asas-asas penyelenggaraan BUMN. Setiap anggota Direksi, Dewan Komisaris, dan Dewan Pengawas dilarang mengambil keuntungan pribadi baik secara langsung maupun tidak langsung dari kegiatan BUMN selain penghasilan yang sah.

Anggota Direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian BUMN apabila:

- a. kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;

- b. telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan tujuan BUMN;
- c. tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan
- d. telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

Anggota Dewan Komisaris atau Dewan Pengawas BUMN tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian BUMN apabila:

- a. telah melakukan pengawasan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan BUMN dan sesuai dengan tujuan BUMN;
- b. tidak mempunyai kepentingan pribadi baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan Direksi yang mengakibatkan kerugian; dan
- c. telah memberikan nasihat kepada Direksi untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

Anggota Direksi, Dewan Komisaris, dan Dewan Pengawas BUMN bukan merupakan penyelenggara negara.

Anggota Direksi, anggota Dewan Komisaris, dan anggota Dewan Pengawas tidak berwenang mewakili BUMN, apabila:

- a. terjadi perkara di depan pengadilan antara BUMN dan anggota Direksi atau anggota Dewan Komisaris atau anggota Dewan Pengawas yang bersangkutan; atau
- b. anggota Direksi atau anggota Dewan Komisaris atau anggota Dewan Pengawas yang bersangkutan mempunyai kepentingan yang bertentangan dengan kepentingan BUMN.

Dalam anggaran dasar ditetapkan ketentuan terkait siapa yang berhak mewakili BUMN apabila terdapat keadaan sebagaimana disebut di atas. Dalam hal anggaran dasar tidak menetapkan ketentuan tersebut, RUPS mengangkat 1 (satu) orang atau lebih pemegang saham untuk mewakili Persero, dan Pemerintah Pusat mengangkat 1 (satu) orang atau lebih untuk mewakili Perum.

7. Persero

Pendirian dan penyelenggaraan Persero dilaksanakan sesuai dengan undang-undang yang mengatur mengenai perseroan terbatas, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini. Pendirian Persero diusulkan oleh Menteri kepada Presiden disertai dengan kajian pendirian Persero.

Tujuan pendirian Persero adalah memperoleh keuntungan dan menyediakan dan menjamin ketersediaan barang dan/atau jasa yang bermutu dan berdaya saing tinggi.

Organ Persero terdiri atas RUPS, Direksi Persero, dan Dewan Komisaris. Dalam RUPS diatur bahwa Menteri menghadiri RUPS selaku pemegang saham negara pada Persero. Menteri bertindak selaku RUPS dalam hal seluruh saham Persero dimiliki oleh negara dan bertindak selaku pemegang saham pada Persero dalam hal tidak seluruh sahamnya dimiliki oleh Negara.

Direksi Persero terdiri dari 1 (satu) orang anggota Direksi atau lebih. Dalam hal Direksi terdiri atas 2 (dua) anggota Direksi atau lebih, pembagian tugas dan wewenang pengurusan di antara anggota Direksi ditetapkan berdasarkan keputusan RUPS. Komposisi Direksi Persero ditetapkan berdasarkan keputusan RUPS. Dalam hal RUPS tidak menetapkan, pembagian tugas dan wewenang anggota Direksi Persero ditetapkan berdasarkan keputusan Direksi.

Pengangkatan dan pemberhentian anggota Direksi Persero dilakukan oleh RUPS. Dalam hal Menteri bertindak selaku RUPS, pengangkatan dan pemberhentian Direksi ditetapkan oleh Menteri.

Syarat untuk dapat diangkat menjadi anggota Direksi Persero adalah sebagai berikut:

- a. warga negara Indonesia;
- b. sehat jasmani dan rohani;
- c. memiliki keahlian dan pengalaman dalam mengelola Persero atau perseroan paling sedikit 5 (lima) tahun;
- d. memiliki integritas, kepemimpinan, pengalaman, kejujuran, perilaku yang baik, serta dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan Persero; dan
- e. dapat melaksanakan tugas secara penuh waktu.

Selain syarat di atas, untuk dapat diangkat menjadi anggota Direksi Persero adalah orang perseorangan yang cakap melakukan perbuatan

hukum, kecuali dalam waktu 5 (lima) tahun sebelum pengangkatannya pernah:

- a. dinyatakan pailit;
- b. menjadi anggota Direksi, Dewan Komisaris atau Dewan Pengawas yang berdasarkan putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap dinyatakan sebagai penyebab suatu Perseroan atau Perum dinyatakan pailit; atau
- c. dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara dan/atau yang berkaitan dengan sektor keuangan, dan/atau tindak pidana lainnya yang ancaman hukumannya paling singkat 5 (lima) tahun.

Anggota Direksi Persero dilarang memangku jabatan rangkap sebagai:

- a. anggota Direksi, Dewan Komisaris, atau Dewan Pengawas pada BUMN lainnya, badan usaha milik daerah, badan usaha milik swasta, dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan;
- b. jabatan struktural dan fungsional pada kementerian/lembaga Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah;
- c. pengurus partai politik, calon anggota legislatif, anggota legislatif, calon kepala daerah, calon wakil kepala daerah, kepala daerah, dan/atau wakil kepala daerah; atau
- d. jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Anggota Direksi Persero wajib menandatangani kontrak manajemen dan pakta integritas sebelum ditetapkan pengangkatannya sebagai anggota Direksi Persero. Kontrak manajemen tersebut disampaikan oleh anggota direksi Persero kepada Menteri dan/atau RUPS. Masa jabatan anggota Direksi Persero ditetapkan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

Jabatan Direksi Persero berakhir apabila meninggal dunia atau berhalangan tetap, masa jabatannya berakhir, atau diberhentikan sebelum masa jabatannya berakhir karena tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai anggota Direksi Persero atau diberhentikan oleh RUPS. Dalam hal anggota Direksi Persero diberhentikan sebelum jabatannya berakhir, RUPS wajib memberi kesempatan pada direksi yang bersangkutan untuk membela diri.

Dengan memperhatikan sifat khusus masing-masing Persero, Direksi Persero dapat mengangkat seorang sekretaris perusahaan.

Direksi Persero wajib menyiapkan rencana kerja jangka panjang yang merupakan rencana strategis yang memuat sasaran dan tujuan Persero yang hendak dicapai dalam jangka waktu 5 (lima) tahun. Rencana kerja jangka panjang yang telah ditandatangani bersama dengan Dewan Komisaris disampaikan kepada RUPS untuk mendapatkan persetujuan. Direksi Persero wajib menyusun rencana kerja tahunan sebelum dimulainya tahun buku yang akan datang. Rencana kerja memuat juga anggaran tahunan Persero untuk tahun buku yang akan datang. Rencana kerja kemudian disampaikan kepada RUPS untuk mendapatkan persetujuan yang harus ditelaah terlebih dahulu oleh Dewan Komisaris sebelum disampaikan kepada RUPS. Dalam hal rencana kerja yang disampaikan belum mendapatkan persetujuan dari RUPS, maka rencana kerja tahun yang lampau diberlakukan. Ketentuan lebih lanjut mengenai rencana rencana kerja diatur dalam Peraturan Menteri

Direksi Persero wajib menyampaikan laporan tahunan kepada RUPS dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan setelah tahun buku Perseroan berakhir untuk memperoleh persetujuan. Laporan tahunan paling sedikit memuat:

- a. laporan keuangan baik konsolidasi maupun non konsolidasi yang paling sedikit terdiri atas neraca akhir tahun buku yang baru lampau dalam perbandingan dengan tahun buku sebelumnya, laporan laba rugi dari tahun buku yang bersangkutan, laporan arus kas, dan laporan perubahan ekuitas, serta catatan atas laporan keuangan tersebut;
- b. laporan mengenai kegiatan Persero;
- c. laporan pelaksanaan tanggung jawab sosial dan lingkungan;
- d. rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang mempengaruhi kegiatan usaha Persero;
- e. laporan mengenai tugas pengawasan yang telah dilaksanakan oleh Dewan Komisaris selama tahun buku yang baru lampau;
- f. nama anggota Direksi dan anggota Dewan Komisaris; dan
- g. gaji dan tunjangan bagi anggota Direksi dan gaji atau honorarium dan tunjangan bagi anggota Dewan Komisaris Persero untuk tahun yang baru lampau.

Laporan tahunan ditandatangani oleh semua anggota Direksi Persero dan semua anggota Dewan Komisaris yang menjabat pada tahun buku yang bersangkutan dan disediakan di kantor Persero sejak tanggal panggilan RUPS untuk dapat diperiksa oleh pemegang saham. Dalam hal ada anggota Direksi Persero atau anggota Dewan Komisaris Persero tidak menandatangani laporan tahunan, yang bersangkutan harus menyebutkan alasannya secara tertulis, atau alasan tersebut dinyatakan oleh Direksi Persero dalam surat tersendiri yang dilekatkan dalam laporan tahunan. Dalam hal terdapat anggota Direksi Persero atau anggota Dewan Komisaris yang tidak menandatangani laporan tahunan dan tidak memberi alasan secara tertulis, yang bersangkutan dianggap telah menyetujui isi laporan tahunan. Ketentuan lebih lanjut mengenai rencana kerja dan laporan tahunan Persero diatur dengan Peraturan Menteri. Direksi Persero wajib memelihara daftar, risalah, dokumen keuangan, dan dokumen perusahaan lainnya sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dewan Komisaris terdiri atas 1 (satu) orang anggota atau lebih. Dewan Komisaris yang terdiri atas lebih dari 1 (satu) orang anggota merupakan majelis dan setiap anggota Dewan Komisaris tidak dapat bertindak sendiri-sendiri, melainkan berdasarkan keputusan Dewan Komisaris. Pengangkatan dan pemberhentian anggota Dewan Komisaris dilakukan oleh RUPS. Syarat untuk dapat diangkat menjadi anggota Dewan Komisaris adalah sebagai berikut:

- a. warga negara Indonesia;
- b. sehat jasmani dan rohani;
- c. memiliki keahlian dan pengalaman dalam mengelola Persero atau perseroan paling sedikit 5 (lima) tahun;
- d. memiliki integritas, kepemimpinan, pengalaman, kejujuran, perilaku yang baik, serta dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan Persero; dan
- e. dapat melaksanakan tugas secara penuh waktu.

Selain syarat di atas, untuk dapat diangkat menjadi anggota Dewan Komisaris adalah orang perseorangan yang cakap melakukan perbuatan hukum, kecuali dalam waktu 5 (lima) tahun sebelum pengangkatannya pernah:

- a. dinyatakan pailit;
- b. menjadi anggota Direksi, Dewan Komisaris atau Dewan Pengawas yang berdasarkan putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap dinyatakan sebagai penyebab suatu Perseroan atau Perum dinyatakan pailit; atau
- c. dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara dan/atau yang berkaitan dengan sektor keuangan, dan/atau tindak pidana lainnya yang ancaman hukumannya paling singkat 5 (lima) tahun.

Anggota Dewan Komisaris dilarang memegang jabatan rangkap sebagai:

- a. anggota Direksi, Dewan Komisaris, atau Dewan Pengawas pada BUMN lainnya, badan usaha milik daerah, badan usaha milik swasta, dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan; dan/atau
- b. jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Anggota Dewan Komisaris wajib menandatangani kontrak manajemen dan pakta integritas sebelum ditetapkan pengangkatannya sebagai anggota Dewan Komisaris. Kontrak manajemen yang sudah ditandatangani oleh anggota disampaikan oleh anggota Dewan Komisaris kepada RUPS.

Masa jabatan anggota Dewan Komisaris ditetapkan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

Jabatan Dewan Komisaris berakhir apabila meninggal dunia, masa jabatannya berakhir, atau diberhentikan sebelum masa jabatannya berakhir karena tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai Dewan Komisaris atau diberhentikan oleh RUPS. Dalam hal anggota Dewan Komisaris diberhentikan sebelum jabatannya berakhir, RUPS wajib memberi kesempatan pada Dewan Komisaris yang bersangkutan untuk membela diri.

Dewan Komisaris melakukan pengawasan atas kebijakan pengurusan, jalannya pengurusan pada umumnya, baik mengenai Perseroan maupun usaha Perseroan, dan memberi nasihat kepada Direksi Persero. Pengawasan dan pemberian nasihat dilakukan untuk kepentingan Persero dan sesuai dengan tujuan Persero.

Dewan Komisaris dalam melakukan tugas pengawasan berkewajiban untuk:

- a. memberikan pendapat dan saran kepada RUPS mengenai rencana kerja yang diusulkan Direksi;
- b. mengikuti perkembangan kegiatan Persero, memberikan pendapat dan saran kepada RUPS mengenai setiap masalah yang dianggap penting bagi pengurusan Persero;
- c. melaporkan dengan segera kepada pemegang saham apabila terjadi gejala menurunnya kinerja Persero;
- d. memberikan nasihat kepada Direksi dalam melaksanakan pengurusan Persero;
- e. melakukan tugas pengawasan lain yang ditetapkan anggaran dasar Persero dan/ atau berdasarkan keputusan RUPS.

Dalam anggaran dasar dapat ditetapkan pemberian wewenang kepada Dewan Komisaris untuk memberikan persetujuan kepada Direksi Persero dalam melakukan perbuatan hukum tertentu. Berdasarkan anggaran dasar atau keputusan RUPS, Dewan Komisaris dapat melakukan tindakan pengurusan Persero dalam keadaan tertentu untuk jangka waktu tertentu. Dewan Komisaris yang dalam keadaan tertentu untuk jangka waktu tertentu melakukan tindakan pengurusan berlaku semua ketentuan mengenai hak, wewenang, dan kewajiban Direksi Persero terhadap Perseroan dan pihak ketiga.

Dewan Komisaris wajib membuat risalah rapat Dewan Komisaris dan menyimpan salinannya, melaporkan kepada Persero mengenai kepemilikan sahamnya dan/atau keluarganya pada Persero tersebut dan/atau Perseroan lain, dan memberikan laporan tentang tugas pengawasan yang telah dilakukan selama tahun buku yang baru lampau kepada RUPS. Ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian dan penyelenggaraan Persero diatur dalam Peraturan Pemerintah

Persero dapat menjadi persero terbuka dengan melakukan penjualan saham di pasar modal. Persero terbuka dilaksanakan sesuai dengan undang-undang mengenai pasar modal dan Undang-Undang mengenai perseroan terbatas, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini.

8. Perum

Pendirian Perum harus memenuhi kriteria antara lain meliputi:

- a. bidang usaha atau kegiatannya berkaitan dengan kepentingan orang banyak;
- b. didirikan tidak semata-mata untuk memperoleh keuntungan; dan
- c. berdasarkan pengkajian memenuhi persyaratan ekonomis yang diperlukan bagi berdirinya suatu badan usaha.

Pendirian Perum diusulkan oleh Menteri kepada Presiden disertai dengan kajian Pendirian Perum. Perum memperoleh status badan hukum terhitung sejak diundangkannya Peraturan Pemerintah tentang pendiriannya. Tujuan pendirian Perum adalah menyediakan dan menjamin ketersediaan barang dan/atau jasa bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak atau untuk kebutuhan strategis serta memperoleh keuntungan.

Organ Perum terdiri atas Menteri, Direksi Perum, dan Dewan Pengawas. Kewenangan Menteri diatur bahwa Menteri memberikan persetujuan atas kebijakan pengembangan usaha Perum yang diusulkan oleh Direksi Perum. Kebijakan pengembangan usaha diusulkan oleh Direksi Perum kepada Menteri setelah mendapat persetujuan dari Dewan Pengawas. Kebijakan tersebut di atas ditetapkan sesuai dengan tujuan Perum yang bersangkutan. Menteri tidak bertanggung jawab atas segala akibat perbuatan hukum yang dibuat Perum dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perum melebihi nilai kekayaan negara yang telah dipisahkan ke dalam Perum, kecuali apabila Menteri:

- a. baik langsung maupun tidak langsung dengan itikad buruk memanfaatkan Perum semata-mata untuk kepentingan pribadi;
- b. terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Perum; atau
- c. langsung maupun tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan Perum.

Anggaran dasar Perum ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah tentang pendiriannya. Perubahan anggaran dasar Perum ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Perubahan anggaran dasar mulai berlaku sejak tanggal diundangkannya Peraturan Pemerintah tentang perubahan anggaran dasar Perum. Setiap tahun buku Perum wajib menyisihkan jumlah tertentu dari laba bersih untuk cadangan. Penyisihan laba bersih dilakukan sampai cadangan mencapai paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari modal Perum.

Cadangan yang belum mencapai jumlah, hanya dapat dipergunakan untuk menutup kerugian yang tidak dapat dipenuhi oleh cadangan lain. Penggunaan laba bersih Perum termasuk penentuan jumlah penyisihan untuk cadangan ditetapkan oleh Menteri.

Direksi Perum terdiri dari 1 (satu) orang anggota Direksi atau lebih. Dalam hal Direksi terdiri atas 2 (dua) anggota Direksi atau lebih, pembagian tugas dan wewenang pengurusan di antara anggota Direksi ditetapkan oleh Menteri. Pengangkatan dan pemberhentian anggota Direksi Perum ditetapkan oleh Menteri. Syarat untuk dapat diangkat menjadi anggota Direksi Perum adalah sebagai berikut:

- a. warga negara Indonesia;
- b. sehat jasmani dan rohani;
- c. memiliki keahlian dan pengalaman dalam mengelola perusahaan paling sedikit 5 (lima) tahun;
- d. memiliki integritas, kepemimpinan, pengalaman, kejujuran, perilaku yang baik, serta dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan Perum.

Selain syarat di atas, untuk dapat diangkat menjadi anggota Direksi Perum adalah orang perseorangan yang cakap melakukan perbuatan hukum, kecuali dalam waktu 5 (lima) tahun sebelum pengangkatannya pernah:

- a. dinyatakan pailit;
- b. menjadi anggota Direksi, Dewan Komisaris atau Dewan Pengawas yang berdasarkan putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap dinyatakan sebagai penyebab suatu Perseroan atau Perum dinyatakan pailit; atau
- c. dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara dan/atau yang berkaitan dengan sektor keuangan, dan/atau tindak pidana lainnya yang ancaman hukumannya paling singkat 5 (lima) tahun

Anggota Direksi Perum dilarang memegang jabatan rangkap sebagai:

- a. Anggota Direksi, Dewan Komisaris, atau Dewan Pengawas pada BUMN lainnya, badan usaha milik daerah, badan usaha milik swasta, dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan;
- b. jabatan struktural dan fungsional pada kementerian/lembaga Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah;

- c. pengurus partai politik, calon anggota legislatif, anggota legislatif, calon kepala daerah, calon wakil kepala daerah, kepala daerah, dan/atau wakil kepala daerah; atau
- d. jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Anggota Direksi Perum wajib menandatangani kontrak manajemen dan pakta integritas sebelum ditetapkan pengangkatannya sebagai anggota Direksi Perum. Kontrak manajemen yang sudah ditandatangani oleh anggota Direksi Perum dan disampaikan kepada Menteri. Masa jabatan anggota Direksi Perum ditetapkan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

Jabatan Direksi Perum berakhir apabila meninggal dunia/berhalangan tetap, masa jabatannya berakhir, atau diberhentikan sebelum masa jabatannya berakhir karena tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai Direksi Perum atau diberhentikan oleh Menteri. Dalam hal anggota Direksi Perum diberhentikan sebelum jabatannya berakhir, Menteri wajib memberi kesempatan pada direksi yang bersangkutan untuk membela diri. Dengan memperhatikan sifat khusus masing-masing Perum, Direksi Perum dapat mengangkat seorang sekretaris perusahaan.

Direksi Perum wajib menyiapkan rencana kerja jangka panjang yang merupakan rencana strategis yang memuat sasaran dan tujuan Perum yang hendak dicapai dalam jangka waktu 5 (lima) tahun yang telah ditandatangani bersama Dewan Pengawas disampaikan kepada Menteri untuk mendapatkan persetujuan. Direksi Perum wajib menyusun rencana kerja tahunan sebelum dimulainya tahun buku yang akan datang. Rencana kerja sebagaimana tersebut memuat juga anggaran tahunan Perum untuk tahun buku yang akan datang. Rencana kerja disampaikan kepada Menteri untuk mendapatkan persetujuan yang harus ditelaah terlebih dahulu oleh Dewan Pengawas sebelum disampaikan kepada Menteri. Dalam hal rencana kerja yang disampaikan belum mendapatkan persetujuan dari Menteri, maka rencana kerja tahun yang lampau diberlakukan. Ketentuan lebih lanjut mengenai rencana kerja dan laporan tahunan Perum diatur dalam Peraturan Menteri.

Direksi Perum wajib menyampaikan laporan tahunan kepada Menteri dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan setelah tahun buku Perum berakhir untuk memperoleh persetujuan. Laporan tahunan tersebut paling sedikit memuat:

- a. laporan keuangan baik konsolidasi maupun non konsolidasi yang paling sedikit terdiri atas neraca akhir tahun buku yang baru lampau dalam perbandingan dengan tahun buku sebelumnya, laporan laba rugi dari tahun buku yang bersangkutan, laporan arus kas, dan laporan perubahan ekuitas, serta catatan atas laporan keuangan tersebut;
- b. laporan mengenai kegiatan Perum;
- c. laporan pelaksanaan tanggung jawab sosial dan lingkungan;
- d. rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang mempengaruhi kegiatan usaha Perum;
- e. laporan mengenai tugas pengawasan yang telah dilaksanakan oleh Dewan Pengawas selama tahun buku yang baru lampau;
- f. nama anggota Direksi dan anggota Dewan Pengawas; dan
- g. gaji dan tunjangan bagi anggota Direksi dan gaji atau honorarium dan tunjangan bagi anggota Dewan Pengawas Perum untuk tahun yang baru lampau.

Laporan tahunan ditandatangani oleh semua anggota Direksi Perum dan semua anggota Dewan Pengawas yang menjabat pada tahun buku yang bersangkutan. Dalam hal terdapat anggota Direksi Perum atau anggota Dewan Pengawas tidak menandatangani laporan tahunan harus disebutkan alasannya secara tertulis atau alasan tersebut dinyatakan oleh Direksi Perum dan Dewan Pengawas dalam surat tersendiri yang dilekatkan dalam laporan tahunan. Dalam hal terdapat anggota Direksi Perum atau anggota Dewan Pengawas yang tidak menandatangani laporan tahunan dan tidak memberi alasan secara tertulis, yang bersangkutan dianggap telah menyetujui isi laporan tahunan. Ketentuan lebih lanjut mengenai rencana kerja, anggaran perusahaan, dan laporan tahunan Perum diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Direksi Perum wajib memelihara daftar, risalah, dokumen keuangan, dan dokumen perusahaan lainnya sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Direksi Perum hanya dapat mengajukan

permohonan ke pengadilan negeri agar Perum dinyatakan pailit berdasarkan persetujuan Menteri. Dalam hal kepailitan terjadi karena kesalahan atau kelalaian Direksi Perum dan kekayaan Perum tidak cukup untuk menutup kerugian akibat kepailitan tersebut, setiap anggota Direksi Perum secara tanggung renteng bertanggung jawab atas kerugian tersebut. Anggota Direksi Perum yang dapat membuktikan bahwa kepailitan bukan karena kesalahan atau kelalaiannya tidak bertanggung jawab secara tanggung renteng atas kerugian tersebut. Dalam hal tindakan Direksi Perum menimbulkan kerugian bagi Perum, Menteri mewakili Perum untuk melakukan tuntutan atau gugatan terhadap Direksi Perum melalui pengadilan.

Dewan Pengawas terdiri atas 1 (satu) orang anggota atau lebih. Dewan Pengawas yang terdiri atas lebih dari 1 (satu) orang anggota merupakan majelis dan setiap anggota Dewan Pengawas tidak dapat bertindak sendiri-sendiri melainkan berdasarkan keputusan Dewan Pengawas. Pengangkatan dan pemberhentian Dewan Pengawas dilakukan oleh Menteri. Syarat untuk dapat diangkat menjadi anggota Dewan Pengawas adalah sebagai berikut:

- a. warga negara Indonesia;
- b. sehat jasmani dan rohani;
- c. memiliki pengetahuan yang memadai pada salah satu kegiatan bidang usaha Perum tersebut; dan
- d. memiliki integritas, kepemimpinan, pengalaman, kejujuran, perilaku yang baik, dan dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan Perum.

Selain syarat di atas, untuk dapat diangkat menjadi anggota Dewan Pengawas adalah orang perseorangan yang cakap melakukan perbuatan hukum, kecuali dalam waktu 5 (lima) tahun sebelum pengangkatannya pernah:

- a. dinyatakan pailit;
- b. menjadi anggota Direksi, Dewan Komisaris atau Dewan Pengawas yang berdasarkan putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap dinyatakan sebagai penyebab suatu Perseroan atau Perum dinyatakan pailit; atau
- c. dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara dan/atau yang berkaitan dengan sektor keuangan, dan/atau tindak pidana lainnya yang ancaman hukumannya paling singkat 5 (lima) tahun.

Anggota Dewan Pengawas dilarang memangku jabatan rangkap sebagai:

- a. anggota Direksi, Dewan Komisaris, atau Dewan Pengawas pada BUMN lainnya, badan usaha milik daerah, badan usaha milik swasta, dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan; dan/atau
- b. jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Anggota Dewan Pengawas wajib menandatangani kontrak manajemen dan pakta integritas sebelum ditetapkan pengangkatannya sebagai anggota Dewan Pengawas. Kontrak manajemen yang sudah ditandatangani oleh anggota Dewan Pengawas dan disampaikan kepada Menteri. Masa jabatan anggota Dewan Pengawas ditetapkan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Jabatan Dewan Pengawas berakhir apabila:

- a. meninggal dunia atau berhalangan tetap;
- b. masa jabatannya berakhir; atau
- c. diberhentikan sebelum masa jabatannya berakhir karena tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai Dewan Pengawas atau diberhentikan oleh Menteri.

Dalam hal Dewan Pengawas diberhentikan sebelum jabatannya berakhir, Menteri wajib memberi kesempatan pada Dewan Pengawas yang bersangkutan untuk membela diri. Dewan Pengawas melakukan pengawasan atas kebijakan pengurusan, jalannya pengurusan pada umumnya, baik mengenai Perum maupun usaha Perum, dan memberi nasihat kepada Direksi Perum. Pengawasan dan pemberian nasihat dilakukan untuk kepentingan Perum dan sesuai dengan tujuan Perum. Dalam anggaran dasar dapat ditetapkan pemberian wewenang kepada Dewan Pengawas untuk memberikan persetujuan kepada Direksi Perum dalam melakukan perbuatan hukum tertentu. Berdasarkan anggaran dasar atau Peraturan Pemerintah, Dewan Pengawas dapat melakukan tindakan pengurusan Perum dalam keadaan tertentu untuk jangka waktu tertentu. Dewan Pengawas yang dalam keadaan tertentu untuk jangka waktu tertentu melakukan tindakan pengurusan berlaku semua ketentuan mengenai hak, wewenang, dan kewajiban Direksi Perum terhadap Perum dan pihak ketiga.

Dewan Pengawas wajib:

- a. membuat risalah rapat Dewan Pengawas dan menyimpan salinannya;
- b. melaporkan kepada Perum mengenai kepemilikan sahamnya dan/atau keluarganya pada Persero dan/atau Perseroan lain; dan
- c. memberikan laporan tentang tugas pengawasan yang telah dilakukan selama tahun buku yang baru lampau kepada Menteri.

Ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian dan penyelenggaraan Perum diatur dalam Peraturan Pemerintah.

9. Pengelolaan Aset BUMN

Aset BUMN merupakan kekayaan BUMN dan wajib dikelola oleh BUMN dengan prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Pengurusan Aset BUMN dilakukan oleh Direksi berdasarkan mekanisme yang diatur oleh Direksi dengan memperhatikan pembatasan kewenangan Direksi yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, anggaran dasar, dan/atau keputusan RUPS/Menteri. Aset BUMN dapat dipindahtangankan, dijaminkan, dikerjasamakan dengan pihak ketiga. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan aset BUMN diatur dalam Peraturan Menteri.

Menteri dapat membentuk BUMN pengelola aset dengan kewenangan pengelolaan aset BUMN, restrukturisasi baik bidang keuangan maupun bisnis dan/atau revitalisasi BUMN, pengelolaan aset bermasalah pada BUMN, pengelolaan aset produktif milik negara, dan pengelolaan aset yang berasal dari pihak lainnya.

Pemerintah dapat memberikan dukungan kepada BUMN pengelola aset dalam bentuk penambahan modal baik tunai maupun non tunai, pembelian surat berharga BUMN pengelola aset maupun surat berharga yang dikelola oleh BUMN pengelola aset, dan/atau pemberian penjaminan. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan asset BUMN dan BUMN pengelola aset diatur dalam Peraturan Menteri.

BUMN dapat menerima dan memberikan pinjaman dari dan kepada pihak ketiga dengan memperhatikan prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Ketentuan mengenai penerimaan dan pemberian pinjaman diatur dalam Peraturan Pemerintah.

10. Restrukturisasi

Tujuan restrukturisasi BUMN adalah untuk meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, menyetatkan dan menyelamatkan BUMN, memberikan manfaat berupa dividen dan pajak kepada negara, menghasilkan produk dan layanan dengan harga yang kompetitif kepada konsumen, memudahkan pelaksanaan privatisasi. Dalam pelaksanaannya restrukturisasi BUMN tetap memperhatikan asas biaya dan manfaat yang diperoleh.

Restrukturisasi BUMN dilakukan melalui berbagai cara, yaitu penggabungan, peleburan, pengambilalihan, dan pemisahan BUMN; pengalihan saham antar BUMN; pengeluaran saham baru yang diambil bagian oleh BUMN; atau restrukturisasi internal BUMN, dan/atau mekanisme lainnya. Pelaksanaan restrukturisasi yang dilakukan tetap memperhatikan kepentingan BUMN, pemegang saham, karyawan, dan masyarakat.

Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, atau Pemisahan BUMN diusulkan oleh Menteri kepada Presiden. Ketentuan mengenai Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, atau Pemisahan BUMN ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, atau Pemisahan BUMN dilaksanakan oleh Menteri setelah ditetapkan Peraturan Pemerintah mengenai Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, atau Pemisahan BUMN. Terhitung sejak berlakunya Penggabungan atau Peleburan BUMN, segala kekayaan, hak, dan kewajiban BUMN yang menggabungkan diri atau meleburkan diri beralih karena hukum kepada BUMN yang menerima Penggabungan atau BUMN hasil Peleburan. Penggabungan atau Peleburan BUMN mengakibatkan BUMN yang menggabungkan atau meleburkan diri berakhir karena hukum. Penggabungan atau Peleburan BUMN dilaksanakan tanpa melakukan likuidasi terlebih dahulu. Ketentuan lebih lanjut mengenai penggabungan, peleburan, pengambilalihan, dan pemisahan BUMN diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Untuk mendukung pencapaian tujuan pendirian BUMN BUMN dapat membentuk anak perusahaan BUMN. Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan anak perusahaan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

11. Privatisasi

Privatisasi dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan efisiensi, produktivitas Persero; memperluas kepemilikan masyarakat atas perusahaan; menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik/kuat; menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif; menciptakan perusahaan yang berdaya saing dan berorientasi global; dan/atau menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro, dan kapasitas pasar.

Privatisasi dilakukan dengan memperhatikan prinsip transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kewajaran, kehati-hatian, dan prinsip harga terbaik dengan memperhatikan kondisi pasar. Persero yang akan diprivatisasi harus terlebih dahulu dilakukan Restrukturisasi.

Persero yang dapat diprivatisasi sekurang-kurangnya memenuhi 2 (dua) kriteria, yaitu industri atau sektor usaha kompetitif dan/atau industri atau sektor usaha yang unsur teknologinya cepat berubah dan tidak menguasai hajat hidup orang banyak. Sebagian aset atau kegiatan dari Persero yang melaksanakan kewajiban pelayanan umum dan/atau yang berdasarkan undang-undang kegiatan usahanya harus dilakukan oleh BUMN, dapat dipisahkan untuk dijadikan penyertaan dalam pendirian perusahaan untuk selanjutnya apabila dapat diprivatisasi.

Persero yang tidak dapat diprivatisasi meliputi Persero yang bidang usahanya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan hanya boleh dikelola oleh BUMN; Persero yang bergerak di sektor usaha yang berkaitan dengan industri strategis pertahanan dan keamanan negara; Persero yang bergerak di sektor tertentu yang oleh pemerintah diberikan tugas khusus untuk melaksanakan kegiatan tertentu yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat; dan/atau Persero yang bergerak di bidang usaha sumber daya alam yang secara tegas berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dilarang untuk diprivatisasi.

Privatisasi dilaksanakan dengan cara penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal, penjualan saham langsung kepada investor, atau penjualan saham kepada manajemen dan/atau karyawan yang bersangkutan. Pemerintah Pusat dapat melakukan Privatisasi setelah DPR RI memberikan persetujuan. Rencana Privatisasi harus dituangkan dalam program tahunan

Privatisasi yang disusun oleh Menteri. Program tahunan Privatisasi ini pelaksanaannya harus dikonsultasikan dengan DPR RI.

Untuk membahas dan memutuskan kebijakan tentang Privatisasi sehubungan dengan kebijakan lintas sektoral, Pemerintah Pusat membentuk sebuah komite Privatisasi sebagai wadah koordinasi. Komite privatisasi dipimpin oleh Menteri Koordinator yang membidangi perekonomian dengan anggota, yaitu Menteri, Menteri Keuangan, dan Menteri Teknis. Keanggotaan komite privatisasi ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Komite Privatisasi ini bertugas untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan umum dan persyaratan pelaksanaan Privatisasi, menetapkan langkah-langkah yang diperlukan untuk memperlancar proses Privatisasi; dan membahas dan memberikan jalan keluar atas permasalahan strategis yang timbul dalam proses Privatisasi, termasuk yang berhubungan dengan kebijakan sektoral Pemerintah Pusat.

Komite Privatisasi dalam melaksanakan tugasnya dapat mengundang, meminta masukan, dan/atau bantuan instansi pemerintah atau pihak lain yang dipandang perlu. Ketua komite Privatisasi secara berkala melaporkan perkembangan pelaksanaan tugasnya kepada Presiden. Dalam melaksanakan Privatisasi, Menteri bertugas untuk menyusun program tahunan Privatisasi, mengajukan program tahunan Privatisasi kepada komite privatisasi untuk memperoleh arahan, dan melaksanakan Privatisasi.

Privatisasi harus didahului dengan tindakan seleksi atas Persero dan mendasarkan pada kriteria yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah. Terhadap Persero yang telah diseleksi dan memenuhi kriteria yang telah ditentukan, selanjutnya disosialisasikan kepada masyarakat setelah mendapat persetujuan dari DPR RI.

Setiap orang dan/atau badan hukum yang mempunyai potensi benturan kepentingan dilarang terlibat dalam proses Privatisasi. Pihak yang terkait dalam program dan proses Privatisasi diwajibkan menjaga kerahasiaan atas informasi yang diperoleh sepanjang informasi tersebut belum terbuka. Pelanggaran terhadap ketentuan ini dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hasil Privatisasi dengan cara penjualan saham milik negara pada persero wajib disetor langsung ke kas negara. Ketentuan lebih lanjut mengenai komite Privatisasi, tata cara Privatisasi

BUMN, dan tata cara penyetoran hasil Privatisasi diatur dengan Peraturan Pemerintah.

12. Pembubaran BUMN

Persero dapat dibubarkan karena berdasarkan keputusan RUPS, jangka waktu berdiri yang ditetapkan dalam anggaran dasar telah berakhir, penetapan pengadilan, dicabutnya putusan pernyataan pailit oleh Pengadilan Niaga sebab harta pailit persero tidak cukup untuk membayar biaya kepailitan, atau persero dalam keadaan tidak mampu membayar (insolven) sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepailitan. Pembubaran persero ditetapkan dengan Keputusan Presiden, untuk pembubaran Persero yang dilakukan berdasarkan keputusan RUPS diusulkan oleh Menteri kepada Presiden.

Perum dapat dibubarkan karena beberapa hal yaitu ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah berdasarkan usulan Pemerintah Pusat, jangka waktu berdiri yang ditetapkan dalam anggaran dasar telah berakhir, penetapan pengadilan, dicabutnya putusan pernyataan pailit oleh Pengadilan Niaga sebab harta pailit perum tidak cukup untuk membayar biaya kepailitan, dan/atau perum dalam keadaan tidak mampu membayar (insolven) sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepailitan. Pembubaran perum diikuti dengan likuidasi yang dilakukan oleh likuidator yang ditunjuk oleh Menteri. Pembubaran perum ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Pembubaran Perum yang dilakukan berdasarkan Peraturan Pemerintah diusulkan oleh Menteri kepada Presiden.

Pengadilan dapat membubarkan perum atas permohonan Kejaksaan Republik Indonesia. Permohonan Kejaksaan Republik Indonesia harus berdasarkan alasan kuat bahwa perum melanggar kepentingan umum. Pembubaran perum dilakukan melalui penetapan pengadilan yang diikuti dengan penunjukan likuidator. Likuidasi dalam hal pembubaran perum dilakukan sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah mengenai pembubaran Perum. Likuidator wajib mendaftarkan dalam Daftar Perusahaan dan mengumumkan dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia hasil akhir proses likuidasi serta mengumumkannya dalam 2 (dua) surat kabar harian dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah ditetapkannya

Peraturan Pemerintah atau pengadilan mengenai persetujuan atas hasil akhir likuidasi. Dalam hal tidak ditentukan lain dalam Peraturan Pemerintah tentang pembubaran Perum, sisa kekayaan hasil likuidasi disetorkan kepada kas negara.

Perum yang sudah dinyatakan bubar hanya dapat melakukan perbuatan hukum untuk melakukan pemberesan kekayaan dalam proses likuidasi. Pemberesan kekayaan meliputi: (a) pencatatan dan pengumpulan kekayaan; (b) penentuan tata cara pembagian kekayaan; (c) pembayaran kepada para kreditor; (d) pembayaran sisa kekayaan hasil likuidasi kepada Menteri; dan (e) tindakan lain yang perlu dilakukan dalam pelaksanaan pemberesan kekayaan. Ketentuan lebih lanjut mengenai pembubaran BUMN diatur dengan Peraturan Pemerintah.

13. Hak Monopoli

Pemerintah Pusat dapat memberikan hak monopoli kepada BUMN untuk memproduksi dan/atau memasarkan barang dan/atau jasa yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara, dalam rangka kepentingan negara dan/atau hal lainnya yang berdasarkan pertimbangan Pemerintah.

14. Satuan Pengawasan Intern, Komite Audit, dan Komite Lain

Pada setiap BUMN dibentuk satuan pengawasan intern yang dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggung jawab kepada direktur utama. Satuan pengawasan intern mempunyai tugas:

- a. membantu direktur utama dalam melaksanakan pemeriksaan operasional dan keuangan BUMN, menilai pengendalian, pengelolaan dan pelaksanaannya pada BUMN serta memberikan saran-saran perbaikannya;
- b. memberi keterangan tentang hasil pemeriksaan atau hasil pelaksanaan tugas satuan pengawasan intern kepada direktur utama; dan
- c. memonitor tindak lanjut atas hasil pemeriksaan yang telah dilaporkan.

Atas permintaan tertulis Dewan Komisaris atau Dewan Pengawas, Direksi memberikan keterangan hasil pemeriksaan atau hasil pelaksanaan tugas satuan pengawasan intern. Direksi wajib memperhatikan dan segera mengambil langkah-langkah yang diperlukan atas segala sesuatu yang dikemukakan dalam setiap laporan hasil pemeriksaan yang dibuat oleh satuan pengawasan intern.

Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN wajib membentuk komite audit yang bekerja secara kolektif dan berfungsi membantu Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas dalam melaksanakan tugasnya. Komite audit dipimpin oleh seorang ketua yang bertanggung jawab kepada Dewan Komisaris atau Dewan Pengawas. Selain komite audit, Dewan Komisaris atau Dewan Pengawas dapat membentuk komite lain. Ketentuan lebih lanjut mengenai komite audit dan komite lain diatur dengan Peraturan Menteri.

15. Pemeriksaan Eksternal

Pemeriksaan laporan keuangan perusahaan dilakukan oleh akuntan publik yang ditetapkan oleh RUPS untuk Persero dan ditetapkan oleh Menteri untuk Perum. Badan Pemeriksa Keuangan berwenang pemeriksaan dengan tujuan tertentu terhadap BUMN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

16. Sumber Daya Manusia

Dalam penyelenggaraan BUMN, BUMN didukung oleh sumber daya manusia yang profesional dan berdaya saing global. Sumber daya manusia merupakan karyawan BUMN yang pengangkatan, pemberhentian, kedudukan, hak, dan kewajibannya ditetapkan berdasarkan peraturan perusahaan atau perjanjian kerja bersama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan. Karyawan BUMN bukan merupakan penyelenggara negara. Karyawan BUMN dapat ditugaskan dan/atau diperbantukan ke BUMN lain untuk jangka waktu tertentu. Karyawan BUMN dapat membentuk serikat pekerja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan mengenai karyawan BUMN diatur dalam Peraturan Menteri.

17. Penugasan Khusus

Pemerintah Pusat dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum, penelitian dan pengembangan, serta inovasi nasional. Penugasan khusus harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan RUPS atau Menteri. Dalam rangka penugasan khusus, Menteri/Kepala Badan Pengelola BUMN melakukan koordinasi dengan Menteri Keuangan dan Menteri Teknis. Penugasan khusus dilakukan dengan tetap memperhatikan tujuan BUMN serta mempertimbangkan kemampuan BUMN.

Dalam hal penugasan khusus membutuhkan pendanaan dan/atau secara finansial tidak layak, Pemerintah harus memberikan pendanaan atas semua biaya yang akan dikeluarkan sebelum pelaksanaan penugasan khusus oleh BUMN. BUMN yang diberikan penugasan khusus oleh Pemerintah melakukan pencatatan administratif atau pembukuan yang terpisah mengenai penugasan tersebut dari pembukuan dalam rangka pencapaian sasaran usaha perusahaan. Ketentuan lebih lanjut mengenai penugasan khusus diatur dalam Peraturan Pemerintah.

18. Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan

BUMN wajib melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan. Tanggung jawab sosial dan lingkungan dilaksanakan melalui:

- a. pembinaan dan kerja sama dengan usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi; dan
- b. pembinaan masyarakat di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan mengutamakan masyarakat di wilayah sekitar BUMN berada.

Sumber dana pembinaan dan kerja sama dengan usaha mikro, kecil, dan menengah serta koperasi dan pembinaan masyarakat meliputi:

- a. penyisihan sebagian laba bersih BUMN pada tahun anggaran sebelumnya;
- b. anggaran kegiatan yang diperhitungkan sebagai biaya pada BUMN dalam tahun anggaran berjalan; dan/atau
- c. sumber lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pembinaan masyarakat dilaksanakan oleh BUMN yang bersangkutan dan dapat bekerja sama dengan pihak lain. BUMN dalam batas kepatutan dapat memberikan donasi untuk amal atau tujuan sosial sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tanggung jawab sosial dan lingkungan diatur dengan Peraturan Menteri.

19. Penyelesaian Perselisihan BUMN

Setiap perselisihan yang terjadi antar BUMN, anak perusahaan, dan/atau perusahaan terafiliasi diselesaikan dengan cara musyawarah untuk mencapai mufakat. Dalam hal musyawarah untuk mencapai mufakat tidak tercapai, BUMN, Anak Perusahaan, dan/atau Perusahaan Terafiliasi dapat menempuh mediasi untuk menyelesaikan perselisihan dimaksud. BUMN, anak perusahaan, dan/atau perusahaan terafiliasi dalam menempuh mediasi dapat dilakukan melalui Menteri sebagai mediator. Kewenangan Menteri sebagai mediator dapat didelegasikan atau dikuasakan kepada Pejabat atau komite yang dibentuk oleh Menteri. Keputusan Menteri selaku mediator dalam menyelesaikan perselisihan antar BUMN bersifat final dan mengikat.

20. Ketentuan Penutup

BUMN wajib menyesuaikan dengan ketentuan Undang-Undang ini paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan. Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai BUMN dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini. Sepanjang diatur dalam Undang-Undang ini, ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan negara dan perbendaharaan negara dinyatakan tidak berlaku bagi BUMN.

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini harus sudah ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini

diundangkan. Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

PUSAT PUU BK DPR RI

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian pada bab sebelumnya, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Dalam kajian teoretis diuraikan mengenai sejarah lahirnya Undang-Undang tentang BUMN, BUMN sebagai pelaku ekonomi, *holding* BUMN, dan privatisasi. Terdapat pula kajian terhadap asas/prinsip yang berkaitan dengan penyusunan norma BUMN yaitu asas keadilan, keterbukaan, akuntabilitas, kemandirian, kemanfaatan, keberlanjutan, berwawasan lingkungan, dan keseimbangan.
2. Pelaksanaan dan pengaturan peraturan perundang-undangan terkait BUMN telah dievaluasi dan dikaji antara lain UUD NRI Tahun 1945, TAP MPR No.XVI/MPR/1998, UU tentang Akuntan Publik, UU tentang Kearsipan, UU tentang Kementerian Negara, UU tentang Keterbukaan Informasi Publik, UU tentang Perseroan Terbatas, UU tentang Kepailitan dan PKPU, UU tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, UU tentang BPK, UU tentang Perbendaharaan Negara, UU tentang Keuangan Negara, UU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, UU tentang Pasar Modal, dan UU tentang Panitia Urusan Piutang Negara.
3. Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan RUU tentang BUMN yaitu secara filosofis pembentukan BUMN diharapkan dapat membawa misi kebangsaan dalam aspek ekonomi untuk mencapai kesejahteraan rakyat dan pembentukan BUMN ini tercermin pada Nilai Pancasila Sila Kelima dan amanat Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Secara sosiologis peran BUMN dalam perekonomian nasional adalah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Peranan BUMN dalam pembangunan ekonomi Indonesia semakin penting dan strategis, antara lain karena melaksanakan peran pelopor atau perintis dalam sektor-sektor usaha di mana swasta belum tertarik untuk

menggelutinya, menjadi pengelola bidang-bidang usaha yang strategis dan sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta besar dan sebagai salah satu sumber penerimaan negara. Secara yuridis, kebutuhan untuk mengganti UU tentang BUMN menjadi penting karena terdapat materi muatan yang perlu dilakukan penyesuaian dan penggantian dengan pengaturan yang lebih jelas dalam UU tentang BUMN. Hal ini diperlukan agar tidak menimbulkan multi tafsir dan menjamin adanya kepastian hukum bagi pengaturan BUMN.

4. Materi muatan dari RUU tentang BUMN bersifat mengganti secara keseluruhan substansi UU tentang BUMN. Adapun materi muatan RUU tentang BUMN dapat diuraikan sebagai berikut:
 - a. Ketentuan Umum;
 - b. Asas dan Tujuan;
 - c. Kewenangan atas Pengelolaan BUMN;
 - d. Modal dan Penyertaan Modal Negara;
 - e. Pendirian BUMN;
 - f. Pengurusan dan Pengawasan;
 - g. Persero;
 - h. Perum;
 - i. Pengelolaan dan Pendayagunaan Aset BUMN;
 - j. Rekstruturisasi;
 - k. Privatisasi;
 - l. Pembubaran BUMN;
 - m. Hak Monopoli;
 - n. Satuan Pengawasan Intern, Komite Audit, dan Komite Lain;
 - o. Pemeriksaan Eksternal;
 - p. Sumber Daya Manusia;
 - q. Penugasan Khusus;
 - r. Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan;
 - s. Penyelesaian Perselisihan BUMN; dan
 - t. Ketentuan Penutup.

B. Saran

Penggantian UU tentang BUMN sangat diperlukan sebagai jawaban dari perkembangan, permasalahan, dan kebutuhan hukum yang terjadi terkait dengan penyelenggaraan BUMN di Indonesia. Oleh karena itu, penyusunan Naskah Akademik RUU tentang BUMN diharapkan dapat menjadi pedoman dalam pembahasan RUU tentang BUMN antara Komisi VI DPR RI bersama dengan Pemerintah.

PUSAT PUU BK DPR RI

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Djohanputro, Bramantyo. *Restrukturisasi Perusahaan Berbasis Nilai: Strategi Menuju Keunggulan Bersaing*. Jakarta: Penerbit PPM, 2004.
- Djokosantoso Moeljono. *Reinvensi BUMN*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2004.
- Fuady, Munir. *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2009.
- Habibullah, A. *Kebijakan Privatisasi BUMN, Relasi State, Market dan Civil Society*. Jakarta: Averroes Press, 2009.
- Kementerian BUMN. *Rencana Strategis Kementerian BUMN 2015-2019*, Jakarta.
- Kementerian BUMN. *Transformasi BUMN Menuju Pentas Global: Lokomotif Perekonomian*. Jakarta: PT. Tempo Inti Media, 2011.
- Suparmoko. *Ekonomi Publik: Untuk Keuangan dan Pembangunan Daerah*. 2002.
- Winardi. *Manajemen Perubahan (Management of Change)*. Cetakan Kedua. Jakarta: Prenada Media Group, 2005.

Artikel dalam Jurnal dan Buletin

- Agboola, Akinlolu Ayodeji. "Managing Deviant Behavior and Resistance to Change". *International Journal of Business and Management*, Vol. 6, No. 1, January 2011.
- Boonstra, Jaap J. dan Kilian M. Bennebroek Gravenhorst. "Power Dynamics and Organizational Change: A Comparison of Perspectives". *European Journal of Work and Organizational Psychology*, Vol.7, No.2, 1998.
- Hidayat, Wahyu. "Urgensi Perlunya Perubahan UU BUMN". *Buletin BUMN*, Edisi 49 Tahun V. 30 April, 2011.
- Lynch, Thomas D., dan Peter L. Cruise. "Can the Public Sector Leviathan can be Reformed: Right Sizing Possibilities for the Twenty's Frist Century". *Management*, Vol.2, No.3, 1999.

Melchor, Oscar Huerta. "Managing Change in OECD Governments: An Introductory Framework." *OECD Working Papers on Public Governance*, No.12, June 2008.

Pranoto, Toto dan Makaliwe, Willem A. "Restrukturisasi BUMN Menjadi Holding Company". *Kajian Lembaga Management Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia*, (http://www.lmfeui.com/data/Restrukturisasi_Holding_Company%20Revisi%202.pdf, diakses 31 Agustus 2020).

Rajagukguk, Erman. "Pengertian Keuangan Negara dan Kerugian Negara". *Makalah disampaikan pada Diskusi Publik "Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi"*. Komisi Hukum Nasional RI, Jakarta, 26 Juli 2006.

_____. "Peranan Hukum dalam Mendorong BUMN Meningkatkan Pendapatan Negara dan Kesejahteraan Rakyat". *Makalah disampaikan pada pertemuan "Peranan BUMN Dalam Meningkatkan Pertumbuhan Ekonomi Negara"* diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, 28 Juli 2008.

R, Ibrahim. "Landasan Filosofis dan Yuridis Keberadaan BUMN: Suatu Tinjauan". *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 26, No. 1 Tahun 2007.

Tonder, C.L. Van. "Organizational Transformation: Wavering on the Edge of Ambiguity". *SA Journal of Industrial Psychology*, Vol.30, No.3, 2004.

Skripsi dan Laporan

Claudia, Dea. "Aspek Hukum Holding Company Dalam Perusahaan Dengan Status Badan Usaha Milik Negara: Studi Kasus terhadap Pemisahaan Usaha PT. Pupuk Sriwidjaja dalam Kaitannya dengan Status Holding Company BUMN di Bidang Pupuk". *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2012.

Pusat Penelitian Setjen DPR. "Reformasi Pengelolaan BUMN Terkait Revisi UU No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara". *Laporan*, 2012.

Peraturan Perundang-undangan

- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 jo Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2011 tentang Akuntan Publik.

Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

Berita Internet

"Buatlah Creating New Business," (http://www.bumtrack.com/index.php/rubrik/show_rubrik_detail/31/667, diakses 27 Maret 2012).

"Membranisasi, Produksi Garam BUMN Bisa Tambah 20%, "
(<http://economy.okezone.com/read/2011/12/16/320/543297/membranisasi-produksi-garam-bumn-bisa-tambah-20>), diakses 29 Maret 2012).

"Pabrik Gula BUMN dengan Mesin Zaman Belanda, Sulit Berkembang,"
(http://www.analisadaily.com/news/read/2012/03/26/42253/pabrik_gula_bumn_dengan_mesin_zaman_belanda_sulit_berkembang/, diakses 29 Maret 2012).

"Pupuk Kaltim BUMN dengan Inovasi SDM Terbaik," (http://www.pupuk Kaltim.com/ina/news/index.php?act=news_detail&p_id=1208, diakses 26 Maret 2012).

"Waw Ada 18 BUMN Merugi Pada Kwartal Awal 2011,"
(<http://loker CPNS.com/search/perencanaan-sdm-pada-bumn/>, diakses 29 Maret 2012).

"26 BUMN rugi Rp11,7 triliun, Ini Daftarnya".
(<https://finance.detik.com/ekonomi-bisnis/2924875/26-bumn-rugi-rp-117-triliun-ini-daftarnya>, diakses 12 Mei 2017).