

REFORMULASI PENGELOLAAN PENYERTAAN DAN PENATAUSAHAAN MODAL NEGARA PADA BUMN BERBENTUK PERSEROAN TERBATAS

REFORM ON STATE CAPITAL PARTICIPATION MANAGEMENT AND ADMINISTRATION IN STATE-OWNED ENTERPRISES (BUMN) ON THE FORM OF LIMITED COMPANIES

Ardi Saputra*

Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya
Jalan M.T. Haryono Nomor 169 Malang 65144, Indonesia

INFO ARTIKEL

Riwayat Artikel:

Diterima : 24 September 2020

Disetujui : 05 Maret 2022

Keywords:

State-Owned Enterprises,
legislation, reformulation

Kata Kunci:

BUMN, peraturan perundang-
undangan, reformulasi

***) Korespondensi:**

E-mail: ardisaputra169@gmail.com

Abstract: this study aimed to analyze the inconsistency of regulations related to the participation and administration of state capital in State-Owned Enterprises in the form of limited companies and the reformulation of regulations related to the participation and administration of state capital in State-Owned Enterprises with legal certainty and utility. The study applied a statutory approach and a conceptual approach. The type of research used was normative juridical research—data sources obtained from primary, secondary and tertiary legal materials. The data analysis technique used a grammatical and systematic interpretation method. The study results showed that the inconsistency of the laws and regulations governing the mechanism for the participation and administration of state capital created overlaps and multiple interpretations. The management of State-Owned Enterprises was ineffective, inefficient, and lacked agility as a corporate entity. Reformulation of laws and regulations related to State-Owned Enterprises need to be carried out by classifying the role of State-Owned Enterprises for the Indonesian economy based on their role and deregulation of laws and regulations to create State-Owned Enterprises that were globally competitive.

Abstrak: kajian ini bertujuan untuk menganalisis inkonsistensi pengaturan terkait penyertaan dan penatausahaan modal negara pada BUMN berbentuk Perseroan Terbatas serta reformulasi pengaturan terkait penyertaan dan penatausahaan modal negara pada BUMN Persero yang berkepastian hukum dan berkemanfaatan. Pendekatan penelitian yang digunakan dalam kajian ini yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif. Sumber data diperoleh dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Teknik analisis data menggunakan metode interpretasi gramatikal dan sistematis. Hasil kajian menunjukkan bahwa inkonsistensi peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang mekanisme penyertaan dan penatausahaan modal negara menimbulkan tumpang tindih dan multitafsir sehingga pengelolaan BUMN tidak efektif, tidak efisien, dan tidak memiliki *agility* sebagai sebuah entitas korporasi. Reformulasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan BUMN perlu dilakukan dengan pengklasifikasian peran BUMN bagi perekonomian Indonesia berdasarkan perannya serta deregulasi peraturan perundang-undangan untuk menciptakan BUMN yang berdaya saing global.

PENDAHULUAN

Ketentuan penyelenggaraan Badan Umum Milik Negara (BUMN) diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN (UU BUMN) yang menjelaskan bahwa kepemilikan negara terhadap BUMN terbatas pada kepemilikan modal. Pasal 1 ayat (1) UU BUMN menjelaskan bahwa seluruh atau sebagian besar modal BUMN dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung dari kekayaan negara yang dipisahkan. Bentuk badan hukum dalam BUMN ada dua yaitu Perseroan Terbatas (PT) dan Perusahaan Umum (Perum) yang memiliki fungsi dan kriteria berbeda. Pasal 1 ayat (2) UU BUMN menjelaskan bahwa BUMN yang berbentuk PT modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% dimiliki oleh negara dengan tujuan untuk mengejar keuntungan. Pasal 1 ayat (4) UU BUMN menjelaskan bahwa seluruh modal Perum dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan jasa yang bermutu tinggi serta mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

BUMN dituntut untuk berperan sebagai alat pembangunan nasional dan institusi sosial (*public*). Peran sosial BUMN mengisyaratkan tidak hanya pemilikan dan pengawasannya oleh publik tetapi juga menggambarkan konsep mengenai *public purpose* dan *public interest*. Hal ini disadari bahwa perusahaan-perusahaan BUMN sebagai alat negara memiliki dua posisi yaitu berperan sebagai institusi bisnis dan sosial (Wibisono, 2006). Tanggung jawab sosial BUMN disesuaikan dengan kemampuan dan manajemen risiko perusahaan (Nugraha, Hamidah, & Fadli, 2018). BUMN merupakan salah satu sektor publik yang mempunyai keistimewaan yang karakteristik berbeda dengan institusi publik lainnya yaitu memiliki sifat fleksibilitas dan inisiatif dapat berperan sebagai perusahaan swasta (Pandji, 1995). BUMN adalah badan usaha yang berisikan dua elemen esensial yakni unsur pemerintah (*public*) dan unsur bisnis (*enterprise*).

Keuangan negara tidak dapat dipandang sebagai peran negara tetapi hanya sebagai otoritas yang tindakannya dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Permasalahan terkait dengan harta kekayaan negara yang telah ditanamkan dalam persero melalui penyertaan modal memunculkan

berbagai masalah salah satunya status keuangan negara yang dipisahkan. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan aspek hukum publik dan aspek hukum privat. Negara dan daerah sering disebut sebagai badan hukum *sui generis* yang memiliki arti sebagai badan hukum publik dan sekaligus dapat berperan sebagai badan hukum privat (Atmadja, 2009). Pengawasan terhadap keuangan negara di Indonesia belum diatur secara baik dari adanya penyamaan posisi pengawasan dan pemeriksaan antara keuangan negara yang dikelola oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Status keuangan negara yang dipisahkan dalam praktiknya memiliki dua penafsiran yang masing-masing mengklaim berada dalam rezimnya. Penganut rezim hukum publik menganggap BUMN yang berbentuk persero tetap tunduk pada rezim hukum publik, sebaliknya para akademisi memandang sesuai dengan argumentasinya bahwa BUMN yang berbentuk persero harus tunduk pada rezim hukum privat. Negara harus memposisikan dirinya sebagai badan hukum privat saat terlibat dalam hukum bisnis. Hal ini memunculkan perdebatan saat kepemilikan saham di BUMN masih dikategorikan sebagai kekayaan negara. Berkaitan dengan permasalahan harta kekayaan negara maka pemerintah sebagai penyelenggara negara harus mampu menciptakan peraturan perundang-undangan yang berpihak kepada rakyat (Asnawi, 2016). Perbedaan pemahaman keuangan negara dari aspek hukum publik dan hukum privat memberikan implikasi yang berbeda.

Ketidakharmonisan kaidah kekayaan negara yang dipisahkan tidak kunjung berakhir karena antara lembaga yang satu dengan lembaga lainnya masing-masing menafsirkan sendiri-sendiri. Aparat penegak hukum, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) di satu sisi berpendapat bahwa kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN dipandang tunduk dan berada di bawah undang-undang publik atau rezim hukum publik dengan masih menggunakan acuan undang-undang yang mengatur lembaganya. Hal ini berbeda dengan para akademisi sebagai pihak lainnya memandang tunduk dan berada di bawah undang-undang privat atau rezim hukum privat. Pandangan para akademisi didasarkan bahwa semua badan hukum seperti PT, Perusahaan Terbuka (Tbk), dan Yayasan secara tegas dan

konsisten menganut doktrin kekayaan terpisah. Aparat penegak hukum yang tunduk dan berada di bawah undang-undang publik atau rezim hukum publik dengan konsekuensi hukum tidak serta merta dapat menggunakan kaidah hukum publik untuk memasuki wilayah hukum privat (Ikhwanisyah, Chandrawulan, & Amalia, 2018). Pemahaman mengenai teori pembagian hukum publik dan hukum privat sangat membantu dalam menjustifikasi pengelolaan BUMN.

BUMN harus dapat mengemban fungsi untuk mencapai tujuan pendiriannya sekaligus bersaing dengan swasta dalam lapangan privat. BUMN dalam mewujudkan upaya persaingan dengan perusahaan swasta harus mematuhi pada dua prinsip yaitu pengelolaan keuangan negara yang berkonsekuensi pada paradigma pemeriksaan dan tanggungjawab pengelolaan keuangan negara, serta prinsip *Good Corporate Governance* (GCG) sebagai pedoman dalam menjalankan perseroan (Pandji, 1995). Prinsip pengelolaan keuangan negara harus diemban oleh BUMN dalam kapasitasnya sebagai perpanjangan tangan negara karena keuangan BUMN merupakan keuangan negara. Prinsip GCG di lain sisi harus dijalankan dalam kedudukan BUMN sebagai perseroan yang tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT). Penerapan prinsip GCG dapat meningkatkan kemandirian dan keprofesionalan dari BUMN.

Strategi penerapan kedua prinsip secara bersamaan dalam penyelenggaraan BUMN sering mengalami permasalahan. Pemahaman keuangan dan kerugian BUMN Persero berdasarkan perspektif hukum publik telah melemahkan manajemen BUMN yang tidak berani mengambil keputusan bisnis karena kekhawatiran menerima tuduhan korupsi (Muchayat, 2010). Pemerintah harus mampu menciptakan BUMN yang efektif, efisien dan sesuai dengan kaidah-kaidah dalam dunia korporasi. BUMN diharapkan sebagai pengemban kepentingan ekonomi dan pelayanan serta pemenuhan kebutuhan rakyat. Berdasarkan permasalahan yang dipaparkan di atas, kajian ini akan membahas (1) inkonsistensi pengaturan terkait penyertaan dan penatausahaan modal negara pada BUMN berbentuk Perseroan Terbatas, serta (2) reformulasi pengaturan terkait penyertaan dan penatausahaan modal negara pada BUMN berbentuk Perseroan Terbatas yang berkepastian hukum dan berkemanfaatan.

METODE

Kajian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan bertujuan untuk menelaah undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum. Pendekatan konseptual dilakukan dengan mengumpulkan dan memahami teori yang sudah ada untuk dijadikan pedoman dalam menyusun argumentasi hukum. Jenis penelitian yang digunakan dalam kajian ini yaitu yuridis normatif. Penelitian hukum normatif tidak hanya menganalisis berbagai teks hukum, tetapi melibatkan kemampuan analisis terhadap bahan hukum. Sumber data diperoleh dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan terkait pengaturan mengenai penyertaan dan penatausahaan modal negara pada BUMN berbentuk PT. Bahan hukum sekunder berupa buku dan artikel, sedangkan bahan hukum tersier berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI). Teknik analisis data menggunakan metode interpretasi gramatikal dan sistematis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Inkonsistensi Pengaturan terkait Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada BUMN Berbentuk Perseroan Terbatas.

Pengaturan mengenai penyertaan dan penatausahaan modal negara pada BUMN berbentuk PT membutuhkan keharmonisan hukum. Badan Pembinaan Hukum Nasional Kemenkumham memberikan pengertian harmonisasi hukum sebagai kegiatan ilmiah untuk menuju proses menyesuaikan hukum tertulis yang mengacu pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis dan yuridis (Nugroho, 2009). Nilai filosofis merupakan kaidah hukum sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi, sedangkan nilai yuridis merupakan persyaratan formal terbentuknya peraturan perundang-undangan. Nilai sosiologis merupakan efektivitas dari peraturan perundang-undangan dalam kehidupan masyarakat, sedangkan nilai ekonomis merupakan substansi peraturan perundang-undangan yang disusun dengan memperhatikan efisiensi dalam pelaksanaannya. Harmonisasi hukum diartikan sebagai upaya atau proses penyesuaian asas dan sistem hukum agar terwujud kesederhanaan, kepastian, dan keadilan hukum.

Harmonisasi hukum sebagai suatu proses dalam pembentukan peraturan perundang-undangan untuk mengatasi hal yang bertentangan diantara norma-norma hukum. Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai proses penyesuaian dan penyelarasan peraturan perundang-undangan sebagai suatu bagian integral dari sistem hukum untuk mencapai tujuan hukum (Mertokusumo, 2010). Harmonisasi dalam hukum mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan, kesebandingan, kegunaan, dan kejelasan hukum tanpa mengorbankan pluralisme hukum (Berge & Waard, 1995). Penerapan peraturan perundang-undangan dalam jumlah banyak secara bersamaan juga akan berakibat terjadi disharmonisasi hukum.

Disharmonisasi atau inkonsistensi peraturan perundang-undangan terkait definisi kekayaan negara yang dipisahkan, secara lebih rinci dapat dilihat pada tabel 1. Berdasarkan tabel 1, tampak bahwa definisi kekayaan negara yang dipisahkan

saling tumpang tindih dan menunjukkan ego dari masing-masing sektoral. Ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan menyebabkan tidak optimalnya penyelenggaraan BUMN sehingga perlu dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi.

Inkonsistensi pengaturan penyertaan dan penatausahaan modal negara pada BUMN berbentuk PT juga dapat dilihat berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan. Sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang menjelaskan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menjelaskan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Pasal 22A UUD NRI 1945 menjelaskan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Delegasi ketentuan ini ditindaklanjuti dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan

Tabel 1 Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Perundang-undangan	Pasal	Keterangan
UU Nomor 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	Pasal 2 ayat (1) Pasal 3	UU tersebut menggunakan rumusan UU keuangan negara. Prinsip perluasan ruang lingkup keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau tidak yang langsung dalam penguasaan pemerintah maupun yang dipisahkan dalam badan hukum.
UU Nomor 17/2003 tentang Keuangan Negara	Pasal 2 huruf g	Kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara masuk didalam ruang lingkup Undang-Undang Keuangan Negara.
UU Nomor 19/2003 tentang Badan Usaha Milik Negara	Pasal 4 ayat (1) beserta penjelasan	Pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan Penyertaan Modal Negara (PMN) pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.
UU Nomor 40/2007 tentang Perseroan Terbatas	Pasal 1 angka 1 UU PT <i>juncto</i> Pasal 11 UU BUMN	Kekayaan yang disisihkan oleh pemilik modal menjadi kekayaan/ aset PT dan terhadap persero berlaku segala ketentuan dan prinsip PT berdasarkan UU PT.
PP Nomor 72/2016 Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas	Pasal 2A ayat (1) beserta penjelasan Pasal 2A ayat (3) beserta penjelasan Pasal 2A ayat (4)	PMN pada BUMN atau PT dilakukan tanpa melalui mekanisme APBN karena kekayaan negara yang sudah bertransformasi menjadi saham, merupakan modal BUMN atau PT (sudah terpisah dari APBN).
Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor 62/PUU-XI/2013	-	MK berpendapat bahwa kekayaan negara yang ada di BUMN termasuk didalam kekayaan negara yang merupakan ruang lingkup dari Keuangan Negara.

Perundang-undangan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang tersusun secara hierarkis.

Penyusunan undang-undang secara hierarkis dijelaskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang bahwa Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara. Pasal 3 ayat (1) menjelaskan bahwa UUD NRI Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Hierarki peraturan perundang-undangan yang dijelaskan dalam Pasal 7 ayat (1) meliputi UUD NRI Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota. Hirarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan mempunyai arti penting dalam hal kekuatan hukum peraturan perundang-undangan. Negara yang menggunakan sistem peraturan perundang-undangan berjenjang diartikan bahwa norma hukum yang paling rendah harus berpegang pada norma hukum yang lebih tinggi.

Sistem peraturan perundang-undangan berjenjang memberlakukan asas *lex superiori derogat legi inferiori* artinya bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Hal ini dapat diartikan bahwa sebelum membentuk peraturan perundang-undangan harus memastikan materi yang diatur tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya (Barber, 2005). Peraturan perundang-undangan tidak dapat membatalkan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya sehingga menciptakan kekuatan hukum dan kekuatan mengikat dari masing-masing peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan tidak boleh mengandung substansi yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Peraturan perundang-undangan hanya dapat membuat aturan yang bersifat rinci dan melaksanakan peraturan perundangan di atasnya.

Peraturan perundang-undangan yang disusun tanpa mengindahkan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya atau inkonsistensi akan berakibat terjadinya disharmonisasi peraturan perundang-undangan. Disharmoni

peraturan perundang-undangan terjadi karena egoisme sektoral kementerian atau lembaga dalam proses perencanaan dan pembentukan hukum. Inkonsistensi terhadap peraturan perundang-undangan berimplikasi terjadinya perbedaan penafsiran, timbulnya ketidakpastian hukum, tarik ulur kewenangan antar lembaga, dan disfungsi hukum (Berge & Waard, 1995). Peraturan perundang-undangan yang mengalami disfungsi hukum dapat diartikan bahwa hukum tidak dapat berfungsi memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa, serta sebagai sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur.

Inkonsistensi peraturan perundang-undangan memiliki makna adanya ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya. Inkonsistensi terhadap peraturan perundang-undangan juga memberikan dampak sosial dalam penyelenggaraan BUMN yaitu (a) hilangnya kontrol Presiden dan DPR terhadap anak perusahaan BUMN, perusahaan induk atau *holding company* yang akan mengatur dan mengontrol seluruh kepemilikan saham berdampak terjadinya pengalihan saham anak perusahaan BUMN ke swasta atau asing meskipun negara masih menyisakan saham seri A dwiwarna atau saham khusus BUMN yang memberikan hak istimewa, (b) kekhawatiran akan terjadinya pencucian kekayaan negara melalui mekanisme APBN, (c) hilangnya kewenangan BPK maupun lembaga negara lain terhadap anak perusahaan BUMN karena adanya proses holdingisasi sehingga tunduk terhadap UU PT, dan (d) hilangnya penguasaan negara terhadap anak perusahaan BUMN yang menguasai hajat hidup orang banyak (Nugroho, 2009). Pencegahan disharmoni dapat dilakukan melalui harmonisasi penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan.

Harmonisasi pengaturan penyertaan dan penatausahaan modal negara pada BUMN berbentuk PT dapat ditinjau dari pengelolaan BUMN baik dari sisi hukum publik maupun hukum privat. Pembagian hukum ke dalam hukum publik dan hukum privat merupakan pembagian klasik yang sampai saat ini masih digunakan meskipun sering terjadi perdebatan. Pemahaman mengenai teori pembagian hukum publik dan hukum privat meskipun sering terjadi perdebatan tetapi sangat membantu dalam menjustifikasi pengelolaan BUMN. Pembagian ranah hukum publik dan hukum privat terdiri

dari teori kepentingan yang dilindungi, teori subjek dan teori hubungan hukum. Tolak ukur dalam teori kepentingan yang dilindungi yaitu sifat kepentingan yang diatur oleh hukum publik dan privat (Mertokusumo, 2010). Hukum publik adalah sesuatu yang berhubungan dengan kesejahteraan umum, sedangkan hukum privat adalah sesuatu yang mengurus kepentingan badan-badan khusus.

Tujuan hukum publik yaitu untuk melindungi kepentingan umum, sedangkan hukum perdata melindungi kepentingan perorangan atau individu. Peraturan hukum publik sifatnya memaksa, sedangkan peraturan hukum perdata pada umumnya bersifat melengkapi meskipun ada juga yang bersifat memaksa (Mertokusumo, 2010). Hal ini dikaitkan dengan tujuan pendirian BUMN yaitu untuk kesejahteraan umum serta pelayanan umum. BUMN tidak memiliki kewenangan untuk mengeluarkan peraturan yang mengikat secara umum dan memaksa. BUMN menurut teori subjek termasuk ke dalam hukum publik jika salah satu pihaknya adalah penguasa, sedangkan ke dalam hukum perdata jika kedua belah pihak adalah perorangan. BUMN akan masuk ke dalam ranah publik jika dilihat dari pendirian BUMN yang berbentuk PT dengan kepemilikan saham oleh pemerintah atau pihak pemerintah merupakan satu-satunya pihak dalam pendirian perseroan yang dimungkinkan oleh UU PT.

Pendirian perseroan dilatarbelakangi oleh dua teori yaitu teori kontraktual dan institusional. Perseroan menurut teori kontraktual terbentuk seketika kesepakatan para pihak terjadi untuk mendirikan perseroan, sedangkan menurut teori institusional perseroan terbentuk akibat kesepakatan para pihak dengan perseroan itu sendiri. Pendirian BUMN berbentuk PT berdasarkan teori institusional termasuk lingkup hukum privat karena PT merupakan badan hukum privat (Mertokusumo, 2010). Badan hukum publik dan badan hukum perdata dapat dibedakan dengan bertitik tolak pada beberapa hal yaitu (a) merupakan badan hukum perdata jika didirikan oleh perseorangan, sedangkan pada badan hukum publik jika diadakan oleh kekuasaan umum, dan (b) mengetahui badan hukum mempunyai kekuasaan sebagai penguasa atau tidak dengan mengambil keputusan dan membuat peraturan-peraturan yang mengikat orang lain yang tidak tergabung dalam badan hukum

tersebut (Mertokusumo, 2010). Kemandirian BUMN bersinggungan dengan hukum privat dan hukum publik.

Kriteria negara sebagai badan hukum publik yaitu kedudukan hukum harus dibedakan atas ranah privat (*domaine privat*) dan ranah publik (*domaine public*). Hukum yang mengatur ranah privat sama sekali tidak berbeda dengan hukum yang mengatur ranah perdata biasa yaitu hukum perdata. Berbeda dengan negara sebagai badan hukum privat yaitu pemerintah sebagai representasi negara melakukan tindakan atau perbuatan hukum bersifat privat. Pemerintah dalam kedudukan sebagai badan hukum privat mengadakan hubungan hukum (*rechts betrekking*) dengan subjek hukum lain berdasarkan hukum privat dan bersifat horizontal atau setara (Atmadja, 2009). Pemisahan negara sebagai badan hukum publik dan privat berfungsi sebagai *business judgement rule* yang dapat dipergunakan untuk melindungi direksi dan jajarannya dari setiap kebijakan bisnis yang dilakukan untuk kepentingan perseroan.

Pengelolaan kekayaan negara yang telah berpindah menjadi modal BUMN harus tunduk pada paradigma usaha *business judgement rule*. Fungsi *business judgement rule* dapat berlaku dengan catatan bahwa selama kebijakan bisnis dilaksanakan sejalan dengan wewenangnya dan mengedepankan prinsip kehati-hatian, itikad baik, dan penuh tanggung jawab (Akbar, 2016). *Business judgement rule* digunakan agar direksi lebih berani dalam mengambil resiko dari setiap keputusannya sehingga perseroan dapat berjalan dan memperoleh keuntungan yang lebih besar (Hayyi, Karim, & Ilmar, 2017). PT dikenal dengan adanya prinsip *fiduciary duty* dimana direksi diberikan kepercayaan untuk mengurus perseroan dengan penuh kehati-hatian dan mengutamakan itikad baik dan jika melanggar tetap harus bertanggung jawab secara penuh (Musriansyah & Sihabudin, 2017). *Business judgement rule* sebagai jalan tengah jika terjadi pertentangan antara otoritas direksi dalam menjalankan perseroan dan tuntutan akuntabilitas direksi terhadap para pemegang saham.

Teori hubungan hukum menegaskan bahwa hukum privat berkaitan dengan hubungan hukum antara individu, sedangkan hukum publik mengatur hubungan antar negara dan individu. Hukum publik adalah hukum yang mengatur tata negara meliputi cara badan atau

alat negara menjalankan tugasnya, hubungan hukum yang diadakan antara negara dengan para warga negara, dan hubungan hukum antara alat negara (Atmadja, 2009). Hal ini berbeda dengan hukum privat yang mengatur tata tertib masyarakat terkait keluarga dan kekayaan para warga, hubungan antara warga, serta hubungan antara individu dan alat negara (Juliani, 2018). Proses penyertaan negara pada suatu BUMN yang berbentuk PT jika dikaitkan dengan teori hubungan hukum jelas tidak masuk ranah hukum publik karena tidak mengatur kewenangan organ negara dan hubungannya dengan organ negara lain dengan individu. Berdasarkan analisis teori pembagian hukum publik dan privat dapat disimpulkan bahwa pendirian dan operasional BUMN yang berbentuk PT termasuk dalam ranah hukum privat dengan alasan bahwa negara bertindak dalam kapasitasnya sebagai individu.

Institusi atau pranata dari hukum publik adalah pengaturan (*governing*) sedangkan lembaga dari hukum privat adalah terkait dengan tujuan-tujuan lainnya seperti penciptaan keuntungan. Negara melalui sistem hukum telah menciptakan institusi hukum privat dengan tujuan agar individu bertindak dengan cara tertentu. Hukum publik dan hukum privat sama-sama memiliki peran dalam menjaga stabilitas dan kekuasaan pemerintah (Barber, 2005). Pemerintah lebih sering menggunakan institusi hukum privat untuk mencapai tujuan-tujuan publik tertentu. BUMN pada hakekatnya memiliki fungsi pelayanan publik (*public services*) dengan menyelenggarakan usaha untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan jasa yang berkualitas serta mengejar keuntungan (*profit oriented*). Adanya fungsi pelayanan publik mengakibatkan BUMN yang berbentuk PT memiliki status dan karakteristik khusus yang membedakannya dengan perusahaan swasta karena unsur kepemilikan negara ada didalamnya. Perlakuan terhadap aset persero harus dibedakan dari perusahaan swasta.

Reformulasi Pengaturan Mengenai Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN Berbentuk Perseroan Terbatas yang Berkepastian Hukum dan Berkemanfaatan

Teori utilitarianisme atau kemanfaatan dikembangkan untuk menilai baik buruknya suatu kebijakan sosial politik, ekonomi dan legal secara moral. Dasar yang paling objektif untuk menilai suatu kebijakan publik yaitu

dengan melihat suatu kebijakan atau tindakan tertentu membawa manfaat atau sebaliknya justru membawa kerugian bagi pihak-pihak terkait (Keraf, 1998). Kebijakan publik yang telah ditetapkan oleh pemerintah pada dasarnya akan membawa dampak bagi masyarakat banyak (Rasjidi & Putra, 1993). Kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah hendaknya membawa kemanfaatan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Baik buruknya suatu kebijakan publik harus diukur dari baik buruknya akibat yang ditimbulkan oleh kebijakan tersebut.

Kebijakan publik dinilai baik jika akibat-akibat yang dihasilkan dari penerapannya adalah kebaikan, kesejahteraan, kebahagiaan sebesar-besarnya dan berkurangnya penderitaan. Teori kemanfaatan merupakan dasar-dasar ekonomi bagi pemikiran hukum. Prinsip utama dari teori kemanfaatan yaitu mengenai tujuan dan evaluasi hukum (Mertokusumo, 2010). Tujuan hukum adalah kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi sebagian terbesar rakyat atau seluruh rakyat. Berdasarkan orientasi teori kemanfaatan maka hukum berisi ketentuan tentang pengaturan penciptaan kesejahteraan negara (Rasjidi & Putra, 1993). Evaluasi hukum dilakukan berdasarkan akibat-akibat yang dihasilkan dari proses penerapan hukum.

Pendirian usaha negara atau BUMN di setiap negara sering sekali berbeda. Pendirian BUMN tidak hanya didasarkan pada alasan ideologis semata tetapi juga sering didasari oleh alasan ekonomis, sosial, politik, warisan sejarah dan sebagainya (Suharto, 1996). Perihal asal muasal kemunculan BUMN secara historis tidak ada dalam tata ekonomi nasional. Pendirian BUMN yang didasari oleh alasan ekonomi dipengaruhi oleh situasi dan kondisi pada masa persiapan kemerdekaan bahkan pasca kemerdekaan yang dipicu dengan stabilitas politik terus menghadapi ujian. Kegiatan ekonomi yang dilakukan negara maupun BUMN telah tampak sejak Indonesia merdeka (Hadianto, 2004). Kehadiran BUMN di Indonesia merupakan peninggalan atau warisan sejarah pemerintah Hindia Belanda melalui program nasionalisasi. Berpijak dari keadaan tersebut maka BUMN difungsikan sebagai *agent of development*.

Terbentuknya perusahaan negara di Indonesia sebagai negara bekas jajahan merupakan bagian yang tidak terlepas dari perkembangan ekonomi Eropa Barat dan negara penjajah pada

umumnya. Bentuk usaha yang dilakukan setelah Indonesia merdeka hampir sama seperti pada saat zaman Hindia Belanda dengan tujuan untuk mendapatkan penghasilan (Marisi, 2016). Tujuan pemerintah dalam keadaan damai maupun perang bukanlah kemenangan sebagai penguasa, tetapi tatanan negara dapat menciptakan kebahagiaan, kesejahteraan, kemakmuran masyarakat (Snower, 1993). Pendirian dan penyelenggaraan kegiatan BUMN mempunyai karakteristik khusus yaitu dimensi publik dan dimensi badan usaha (Rahardjo, 2009). Keberadaan BUMN dengan karakteristiknya sebagai badan usaha sudah seharusnya menghasilkan keuntungan dan mempunyai nilai privatisasi bagi negara.

BUMN juga melekat pada fungsi non komersial dalam mengemban tujuan kesejahteraan masyarakat yang menjadi tujuan negara. BUMN yang mampu berkompetisi di pasar global dan berkontribusi bagi penerimaan negara dapat diwujudkan dengan melakukan usaha-usaha yang optimal. Dasar hukum dalam penyelenggaraan BUMN perlu disosialisasikan kepada direksi dan komisaris dalam meningkatkan perekonomian negara (Juliani, 2018). Diperlukan juga reformulasi peraturan perundang-undangan mengenai BUMN yang menegaskan kedudukan BUMN sebagai badan hukum yang memiliki harta kekayaan sendiri dan bukan kekayaan negara. Kekayaan negara di BUMN hanya berupa saham dan status BUMN sebagai badan hukum privat (Sari, Budiono, & Widhiyanti, 2017). Rancangan UU BUMN harus menciptakan hukum yang adil dan mendapatkan kepastian hukum agar usaha BUMN sebagai *agent of development* dapat menyejahterakan rakyat.

Persoalan yang sering terjadi dalam penyelenggaraan BUMN yaitu regulasi terkait peran dalam pengelolaan BUMN yang salah kaprah. Hal ini diakibatkan karena intervensi yang terlalu besar dari pemerintah dalam pengelolaan BUMN sehingga berakibat secara struktural posisi BUMN dibawah oleh institusi politik yang berada di atasnya. Perilaku politisi dan individu-individu yang berada di dalam BUMN diidentikkan dengan berkembangnya korupsi, kolusi dan nepotisme. Stigma masyarakat terhadap BUMN masih negatif yaitu (a) BUMN di Indonesia sebagian masih dianggap mencerminkan kinerja yang tidak baik, (b) pengembangan ekonomi dunia yang makin terbuka dan liberal menuntut setiap unit

usaha bertindak profesional dan menekankan kinerja yang berorientasi pada efisiensi, dan (c) kecenderungan demokratisasi dalam aktivitas ekonomi domestik akan lebih menguntungkan bagi pemerintah untuk meninggalkan sebagian usahanya dan diserahkan kepada swasta (Meirinawati & Prabawati, 2016). Pemerintah seharusnya memperbaiki kinerja BUMN agar dapat menghilangkan stigma buruk pengelolaan BUMN.

Permasalahan yang dihadapi BUMN tidak terlepas dari ketertinggalan BUMN dalam merespon setiap perubahan zaman yang ada. Pemerintah perlu memikirkan perubahan atau reformasi ke dalam tubuh BUMN agar dapat bersaing dengan perusahaan swasta. Gerakan reformasi merupakan wujud respon terhadap upaya pemecahan permasalahan yang terjadi di dalam BUMN. Gerakan reformasi pada akhirnya mengintervensi kepada kebijakan pemerintah dalam mengelola BUMN secara menyeluruh (Meirinawati & Prabawati, 2016). BUMN terlalu sibuk memainkan peran birokrasi yang semestinya dilakukan oleh pemerintah sehingga melupakan urusan utamanya sebagai *operator* dalam pengelolaan dan pengembangan usaha. BUMN sering terjebak pada birokratisasi akibat tambahan peran sebagai *regulator* sehingga tidak kompetitif dalam bersaing dengan perusahaan swasta yang memiliki kinerja yang efektif dan efisien (Muchayat, 2010). Pemerintah harus fokus dengan pekerjaan-pekerjaan pemerintah saja tidak usah mengurus hal-hal lain yang bukan dibidangnya.

Pemerintah yang menjalankan bisnis lebih banyak *mudharat* daripada manfaatnya. Birokrat tidak mungkin dapat menjalankan bisnis dengan baik karena memiliki misi melayani masyarakat secara adil. Hal ini berbeda dengan prinsip dalam dunia bisnis yang diskriminatif yaitu melayani yang hanya mampu membayar saja (Dwidjowijoto, 2003). Entitas usaha yang berorientasi keuntungan harus memiliki kemampuan *agility* yaitu kemampuan sebuah perusahaan untuk berkembang dalam lingkungan kompetitif yang perubahannya tidak dapat diantisipasi dan berlangsung terus menerus. Kemampuan *agility* mengharuskan adanya eksplorasi dari dasar-dasar kompetitif mulai dari kecepatan, fleksibilitas, inovasi, keproaktifan, kualitas, dan profitabilitas melalui integrasi sumber-sumber daya yang disusun ulang serta

praktik-praktik bisnis terbaik (Yusuf, Sahardi, & Gunasekaran, 2010). Kemampuan *agility* dapat tercapai salah satunya yaitu dengan fleksibilitas diartikan bahwa entitas usaha yang lincah, ramping dalam hal regulasi, dan tidak memiliki nuansa birokratis.

BUMN saat ini masih belum mempunyai syarat fleksibilitas. BUMN tergolong dalam entitas usaha yang *over regulations* akibat banyak sekali peraturan perundang-undangan yang ikut di dalam pengelolaan BUMN. Banyaknya peraturan perundang-undangan mengakibatkan perusahaan BUMN kehilangan kemampuan fleksibilitas di dalam pencarian keuntungan (Isfardiyana, 2017). Hambatan inilah yang harus dipangkas dan diperjelas oleh negara agar penyelenggaraan BUMN dapat berjalan dengan optimal (Ikhwanisyah, Chandrawulan, & Amalia, 2018). Deregulasi BUMN harus segera dilakukan untuk pencapaian fleksibilitas perusahaan serta dilakukan pengklasifikasian terhadap perusahaan berdasarkan peran perekonomiannya masing-masing. Isu-isu strategis terkait penyertaan dan penatausahaan modal negara pada BUMN berbentuk PT perlu dilakukan reformulasi untuk menciptakan kepastian hukum.

Reformulasi pengaturan mengenai penyertaan dan penatausahaan modal negara pada BUMN Persero dapat dilakukan melalui beberapa tahapan. Pertama, membuat desain pengklasifikasian peran BUMN bagi perekonomian Indonesia berdasarkan tiga peran berbeda, yaitu: (1) pelayanan publik, artinya BUMN berperan sebagai pelayan sosial, (2) *profit oriented*, diartikan bahwa BUMN sebagai sebuah entitas korporasi hanya fokus terhadap pemaksimalan keuntungan yang nantinya disetorkan sebagai dividen kepada negara, dan (3) berperan ganda (*in between/50:50*), BUMN berperan ganda, tidak hanya sebagai pelayan publik tetapi juga sebagai entitas korporasi. Kedua, melakukan deregulasi peraturan perundang-undangan untuk menciptakan BUMN berkemampuan *agility* mumpuni sehingga menghasilkan BUMN yang berdaya saing global. Ketiga, reformulasi semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan BUMN, antara lain: (1) pengertian tentang kekayaan negara yang ada di BUMN untuk dipisahkan dari kekayaan negara berdasarkan UU Keuangan Negara, (2) entitas korporasi hanya dilakukan pengawasan

secara internal berdasarkan UU Perseroan Terbatas saja (tidak dilakukan oleh BPK, DPR, KPK dan lain-lain), (3) memisahkan BUMN yang ter subordinasi oleh institusi politik yang berada di atasnya sehingga BUMN lebih profesional dan independen, (4) memberikan penegasan bahwa anggota korporasi (direksi dan karyawan) dalam menjalankan tugas dilindungi oleh prinsip-prinsip *business judgement rule* (BJR) sehingga tidak dicemaskan akan tuntutan merugikan keuangan negara (Isfardiyana, 2017). Reformulasi pengaturan mengenai penyertaan dan penatausahaan modal negara pada BUMN Persero bertujuan untuk mewujudkan BUMN yang efektif, efisien, dan berdaya saing global.

SIMPULAN

Peran BUMN sebagai perusahaan negara telah menempatkannya sebagai badan usaha yang mempunyai karakteristik khusus. Modal pembentukan BUMN yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, masih dikategorikan sebagai bagian dari keuangan negara. Hal tersebut berimplikasi kepada kedudukan BUMN sebagai badan hukum privat, tetapi di sisi lain juga berperan sebagai badan hukum publik. BUMN tidak hanya dituntut untuk menghasilkan keuntungan dan mempunyai nilai profit bagi negara, tetapi juga melekat fungsi non komersial dalam mengemban tujuan negara yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang mekanisme penyertaan dan penatausahaan modal negara, pengelolaan, pengawasan dan lain-lain menimbulkan tumpang tindih dan multitafsir. Ketidakharmonisan ini mengakibatkan pengelolaan BUMN tidak efektif, efisien dan tidak memiliki *agility* sebagai sebuah entitas korporasi sehingga diperlukan deregulasi untuk menciptakan BUMN yang berkepastian dan berkemanfaatan serta perlu dilakukan reformulasi peraturan perundang-undangan di aspek bentuk BUMN, maksud dan tujuan BUMN, pemberlakuan hukum, kekayaan dan penyertaan modal negara, pengawasan, kemandirian persero, kekayaan negara yang dipisahkan, serta penegasan status direksi BUMN. Deregulasi dan reformulasi pengaturan tersebut bertujuan untuk mewujudkan BUMN yang berkepastian dan berkemanfaatan, efektif, efisien, dan berdaya saing global.

DAFTAR RUJUKAN

- Akbar, M. G. G. (2016). Business Judgement Rule sebagai Perlindungan Hukum Bagi Direksi Perseroan dalam melakukan Transaksi Bisnis. *Jurnal Justisi Ilmu Hukum*, 1(1), 1-15.
- Asnawi, M. I. (2016). Implikasi Pengelolaan BUMN Persero dalam Kerangka Welfare State Berdasarkan Mekanisme Perseroan Terbatas. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, 2(1), 126-144.
- Atmadja, A. P. S. (2009). *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori, Kritik, dan Praktik*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Barber, N. W. (2005). Professor Loughlin's Idea of Public Law. *Oxford Journal of Legal Studies*, 25(1), 157-167.
- Berge, T., & Waard, D. (1995). *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Responsif*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Dwidjowijoto, R. N. (2003). Analisa Privatisasi BUMN di Indonesia. *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*, 6(3), 285-308.
- Hayyi, M. A. S., Karim, M. S., & Ilmar, A. (2021). Urgensi Penerapan Doktrin *Business Judgment Rule* terhadap Direksi BUMN dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 6(1), 72-81.
- Ikhwanisyah, I., Chandrawulan, A., & Amalia, P. (2018). Optimalisasi Peran Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Pada Era Masyarakat Ekonomi Asean (MEA). *Jurnal Media Hukum*, 25(2), 150-161.
- Isfardiyana, S. H. (2017). Business Judgement Rule oleh Direksi Perseroan. *Jurnal Panorama Hukum*, 2(1), 1-20.
- Juliani, H. (2018). Aspek Yuridis Transformasi Hukum Keuangan Publik ke Keuangan Privat terhadap Pengelolaan Kekayaan Negara yang Dipisahkan pada BUMN. *Administrative Law & Governance Journal*, 1(2), 25-43.
- Keraf, D. (1998). *Etika Bisnis Tuntunan dan Relevansinya*. Yogyakarta: Kanisius.
- Marisi. (2016). Pengawasan Otoritas terhadap BUMN yang Telah Diprivatisasi melalui Pasar Modal. Medan: Universitas Sumatera Utara.
- Meirinawati & Prabawati, I. (2016). Strategi Generik dalam Reformasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk Mewujudkan Good Corporate Governance. *Dinamika Governance*, 6(2), 87-96.
- Mertokusumo, S. (2010). *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Muchayat. (2010). *Badan Usaha Milik Negara: Retorika, Dinamika dan Realita*. Jakarta: Gagas Bisnis.
- Musriansyah & Sihabudin. (2017). Perlindungan Hukum terhadap Pemegang Saham dalam Penjualan Aset Perseroan Berdasarkan Pasal 102 ayat (4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 2(2), 125-131.
- Nugraha, R. R., Hamidah, S., & Fadli, M. (2018). Makna Keputusan dan Kewajaran Berkaitan dengan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 3(2), 176-185.
- Nugroho, S. S. (2009). Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jakarta: Biro Hukum dan Humas pada Sekretariat Negara.
- Pandji, A. (1995). *BUMN Swasta dan Koperasi: Tiga Pelaku Ekonomi*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Rasjidi, L., & Putra, I. B. W. (1993). *Hukum sebagai Suatu Sistem*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Rahardjo, S. (2009). *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Republik Indonesia. (2003). 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.
- Republik Indonesia. (2007). Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756.
- Republik Indonesia. (2011). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

- Sari, M., Budiono, A. R., & Widhiyanti, H. N. (2017). Analisis Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Saham Minoritas dalam Proses Akuisisi berdasarkan Pasal 126 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 2(2), 115-124.
- Snowder, D. J. (1993). The Future of the Welfare State. *The Economic Journal*, 103(418), 700-717.
- Suharto, S. M. (1996). *Pengelolaan BUMN dalam Rangka Penyusunan Tolak Ukur pada Evaluasi Kinerja di Indonesia*. Surabaya: Universitas Airlangga.
- Wibisono, Y. (2007). *Membedah Konsep dan Aplikasi Corporate Social Responsibility (CSR)*. Jakarta: Gramedia.
- Yusuf Y. Y., Sahardi M., & Gunasekaran A. (2011). Agile Manufacturing: The Drivers, Concepts and Attributes. *International Journal of Production Economics*, 62(1), 33-43.