

KATA PENGANTAR

“Segala perkara dapat kutanggung di dalam Tuhan yang memberi kekuatan kepadaku”

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa atas berkat, kasih karunia dan tuntunannya kepada Penulis sehingga dapat menyelesaikan penelitian disertasi dengan judul “Unsur Kerugian Keuangan Negara Sebagai Ketidakpastian Hukum Dalam Penerapan *Good Corporate Governance* Badan Usaha Milik Negara Persero Di Indonesia”, guna melengkapi persyaratan untuk mendapatkan gelar Doktor dalam Ilmu Hukum di Universitas Pelita Harapan.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penelitian disertasi ini tidak dapat terselesaikan dengan baik tanpa bimbingan dan arahan dari Promotor dan Ko-Promotor, maka dalam kesempatan ini dengan segala hormat dan ketulusan hati perkenallah Penulis mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada Prof. Dr. Bintang R. Saragih, S.H., M.H, Prof. Dr. Nindyo Pramono, S.H., M.S, dan (Alm.) Prof. Valerine J.L. Kriekhoff, S.H., M.A, yang dengan sabar telah membimbing, mengarahkan dan mendorong Penulis untuk menyelesaikan penelitian disertasi ini.

Terima kasih juga ditujukan kepada Tim Penguji, yaitu: (1). Rektor Universitas Pelita Harapan Dr. Ir. Jonathan L. Parapak, M. Eng., Sc; (2) Prof. Dr. Indriyanto Seno Adji, S.H., M.H; (3) Prof. Dr. Basuki Rekso Wibowo, S.H., M.S; (4) Assoc. Prof. Dr. Henry Soelistyo Budi, S.H., LL.M; (5) Dr. Maria Soetopo Conboy; (6) Dr. Rusli Pandika, S.H., LL.M, yang sangat membantu di dalam memberikan pendapat, arahan, dan koreksi yang diperlukan Penulis dalam menyelesaikan penelitian disertasi ini.

Ucapan terima kasih juga ditujukan kepada Dr. Dian Puji Nugraha Simatupang, S.H., M.H, yang memberikan ide penelitian disertasi ini, masukan yang sangat berarti pada saat proposal penelitian, dan sampai dengan akhir penelitian juga masih mendapat pengetahuan dari beliau.

Disertasi ini, Penulis persembahkan kepada orang tua Penulis yang sudah meninggalkan Penulis terlebih dahulu di dunia. Semoga orang tua Penulis mendapatkan tempat di sisi Tuhan dan penuh kedamaian di tempat Tuhan.

Penulis sangat menyadari bahwa penelitian disertasi ini masih sangat jauh dari sempurna (tiada gading yang tak retak). Dengan segala kerendahan hati, Penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada seluruh pihak yang terkait dan terlibat yang tidak dapat disebutkan satu persatu. Penulis doakan kepada semua pihak tersebut agar diberkati oleh Tuhan Yang Maha Kuasa.

Hormat Penulis.

Jakarta, 22 Maret 2021

Yonatan.

DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN	1
1.1	Latar Belakang	1
1.2	Rumusan Permasalahan	10
1.3	Tujuan Penelitian	10
1.4	Manfaat Penelitian	11
1.5	Orisinalitas Penelitian	12
1.6	Desain Penelitian	24
1.7	Kerangka Konsep	25
1.8	Asumsi-asumsi	28
1.9	Sistematika Penulisan	30
BAB II	TINJAUAN PUSTAKA	31
2.1	Teori	31
2.1.1	Teori Hierarki Norma atau Perundang-undangan	32
2.1.2	Teori Badan Hukum	36
2.1.3	Teori <i>Freies Ermessen</i> (Teori Diskresi)	39
2.1.4	Teori Transformasi Status Hukum Keuangan	43
2.2	Prinsip <i>Good Corporate Governance</i>	45
2.3	Konsep	54
2.3.1	Keuangan Negara dan Daerah	54
2.3.1.1.	Keuangan Negara	54
A.	Definisi Keuangan Negara	54
B.	Perluasan Pengertian dan Ruang Lingkup tentang Keuangan Negara sebelum UUD 1945 dirubah dan sesudah UUD 1945 dirubah	57
C.	Beberapa Pengertian Lain yang Terkait dengan Keuangan Negara	58
D.	Pengelolaan Keuangan Negara	59
2.3.1.2.	Keuangan Daerah	60
2.3.2	Kerugian Keuangan Negara dan Daerah	62
2.3.3	Badan Usaha Milik Negara	78
2.3.4	Badan Usaha Milik Daerah	103
2.3.5	Kedudukan Piutang Bank BUMN dan BUMD	120
BAB III	METODE PENELITIAN	126
3.1	Jenis Penelitian	126
3.2	Pendekatan Penelitian Hukum	127
3.2.1	Macam-macam Pendekatan Penelitian Hukum	127
3.2.2	Pendekatan Yang Digunakan Didalam Penelitian	129
3.3	Jenis dan Sumber Bahan Hukum	130
3.3.1	Jenis Bahan Hukum	130
3.3.2	Sumber Bahan Hukum	130
3.4	Teknik Penelusuran (Pengumpulan) Bahan Hukum	136

3.5	Teknik Analisis Bahan Hukum	136
3.6	Bentuk Hasil Penelitian	137
BAB IV	ANALISIS DAN BAHASAN	138
4.1	Pengujian Pasal 97 ayat (5) Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dengan prinsip-prinsip <i>Good Corporate Governance</i>	138
4.1.1	Penerapan Prinsip-prinsip GCG dalam Pengelolaan dan Pengawasan BUMN PT. Persero	140
4.1.1.1	GCG pada BUMN PT. Persero	140
4.1.1.2	Direksi pada BUMN PT. Persero	142
4.1.1.3	Etika dan Tanggung Jawab Direksi pada BUMN PT. Persero	146
4.1.2	<i>Separate Legal Entity, Independent Legal Entity, dan Business Judgement Rule sebagai Golden Parachute</i>	152
4.1.2.1	<i>Separate Legal Entity dan Independent Legal Entity</i>	152
	A. <i>Separate Legal Entity</i>	152
	B. <i>Independent Legal Entity</i>	162
	C. Penerapan Prinsip <i>Separate Legal Entity</i> pada BUMN	163
	D. Penerapan Prinsip <i>Separate Legal Entity</i> pada BUMD	167
4.1.2.2	<i>Business Judgement Rule sebagai Golden Parachute</i>	176
4.2	Pertentangan Pasal 2 huruf g Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dengan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dalam hal mekanisme pertanggungjawaban Direksi BUMN Persero yang menderita kerugian.	192
4.2.1	Kedudukan Harta BUMN Persero dalam Perspektif Keuangan Publik	192
A.	Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan Keuangan Negara (Harta BUMN, Piutang BUMN, dan lainnya);	192
B.	Fatwa Mahkamah Agung terkait dengan Keuangan Negara;	237
C.	Penggolongan Peraturan Perundang-undangan, dan/atau Non Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan Harta BUMN Keuangan Publik atau Bukan Keuangan Publik;	245
D.	Penggolongan Perbedaan Penafsiran	251

Hukum atas Harta BUMN Sebagai
Keuangan Negara dan Bukan Sebagai
Keuangan Negara.

4.2.2	Kewenangan Pemeriksaan dan Pengawasan BPK dan BPKP	257
A.	BPK	257
	I. Pengawasan Keuangan Negara	257
	II. Kedudukan BPK dalam Pemeriksaan Keuangan Negara	260
	III. Hubungan BPK dengan DPR, DPD, DPRD, Pemerintah, Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP), dan Aparat Penegak Hukum	262
B.	BPKP	267
4.2.3	APBN dan APBD	271
A.	APBN	271
B.	APBD	274
4.3	Pertanggungjawaban Direksi BUMN Persero dalam perspektif hukum keuangan publik.	280
4.3.1	Pengertian Keuangan Publik	280
4.3.2	Pengertian Keuangan Daerah	282
4.3.3	Keuangan BUMN	287
4.3.4	Keuangan BUMD	294
4.3.5	Anak Perusahaan BUMN	297
4.3.5.1	Status Hukum Anak Perusahaan BUMN	297
4.3.5.2	Konflik Regulasi Terkait Pengaturan Anak Perusahaan BUMN pada Legislasi (Pembentuk UU)	301
4.3.5.3	Disparitas Putusan MK Terkait Pengaturan Anak Perusahaan BUMN	304
4.3.5.4	Perbedaan Pandangan tentang Anak Perusahaan BUMN Sebagai Keuangan Negara (<i>Non-Causa Pro-Causa</i>), dan Bukan Keuangan Negara	306
4.3.5.5	Munculnya “Teori” Sumber yang Disoalkan	308
4.3.5.6	SEMA Nomor 10 Tahun 2020 Dianggap Sebagai <i>False Causa</i> Oleh Pihak Keuangan Negara dalam Arti Sempit	309

BAB V PENUTUP	311
5.1 Kesimpulan	311
5.2 Saran	321
DAFTAR PUSTAKA	323

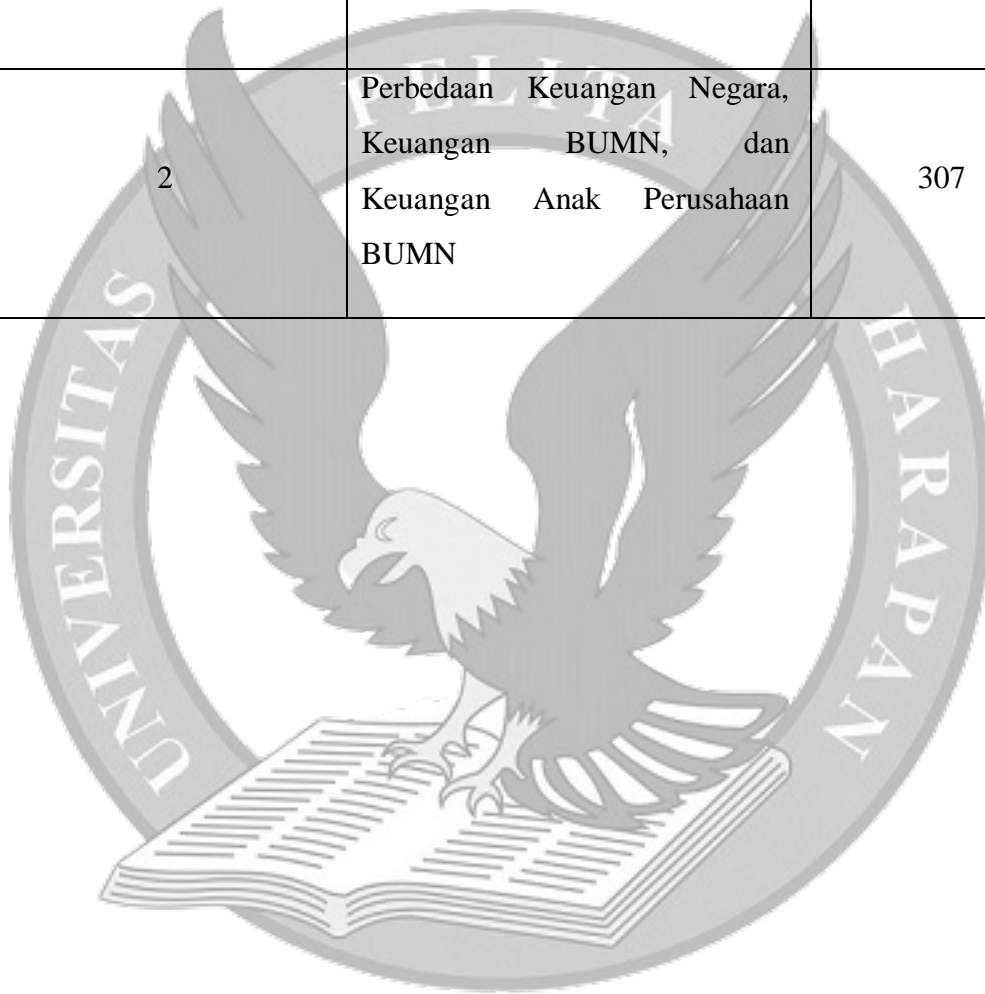


DAFTAR TABEL

TABEL	KETERANGAN	HALAMAN
1.1	Orisinalitas Penelitian.	12
2.1	15 Kemungkinan Kejadian Unsur Pasal 2 dan 3 UU No. 31 Tahun 1999 (8 Kemungkinan Memenuhi Unsur Tindak Pidana Korupsi).	65
4.1	Penggolongan Peraturan Perundang-undangan, dan/atau Non Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan Harta BUMN Keuangan Publik atau Bukan Keuangan Publik.	245

DAFTAR DIAGRAM

DIAGRAM	KETERANGAN	HALAMAN
1	Transformasi Hukum Status Hukum Uang Negara/Daerah ke Uang Privat.	53
2	Perbedaan Keuangan Negara, Keuangan BUMN, dan Keuangan Anak Perusahaan BUMN	307



DAFTAR SKEMA

SKEMA	KETERANGAN	HALAMAN
1.1	Desain Penelitian.	24
1.2	<i>Good Corporate Governance.</i>	25
2.1	Kerugian Keuangan Negara dalam ranah pengaturan Perspektif Hukum Pidana Khusus (tindak pidana korupsi) berdasarkan Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Penjelasan Pasal I Umum alinea 4 UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.	64
4.1	Formalitas <i>Piercing Corporate Veil</i> Terhadap PT Persero (Pengungkapan Tabir Perseroan Terbatas).	158
4.2	Perbuatan Demi Kepentingan (<i>Best Interest</i>) PT Persero.	184
4.3	Skema Rangkaian Prinsip Hukum Perusahaan (Jenjang Prioritas Pengaturan Terkait PT. Persero).	185

DAFTAR SINGKATAN



ACFE	<i>Association of Certified Fraud Examiners</i>
AKU	Arah Kebijakan Umum
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APH	Aparat Penegak Hukum
APIP	Aparat Pengawas Internal Pemerintah
BI	Bank Indonesia
BIN	Bank Industri Negara
BJR	<i>Business Judgment Rules</i>
BPK	Badan Pemeriksa Keuangan
BPKP	Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
BPJS	Badan Pelayanan dan Jaminan Kesehatan
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
BUMD	Badan Usaha Milik Daerah
DOFD	<i>Department of Finance and Deregulation</i>
DAK	Dana Alokasi Khusus
DAU	Dana Alokasi Umum
DPD	Dewan Perwakilan Daerah
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
EAL	<i>Economic Analysis of Law</i>
FCGI	<i>Forum Corporate Governance in Indonesia</i>
GBHN	Garis-garis Besar Haluan Negara
GBEs	<i>Government Business Enterprises</i>



GCG	<i>Good Corporate Governance</i>
GG	<i>Good Governance</i>
GLCs	<i>Government-Linked Companies</i>
HO	<i>Hinder Ordonnantie</i>
IBW	<i>Indische Bedrijvenwet</i>
ICW	<i>Indische Comptabiliteitswet</i>
IFC	<i>International Financial Corporation</i>
ILE	<i>Independent Legal Entity</i>
In Pres	Instruksi Presiden
It Jen	Inspektorat Jenderal
IIA	<i>Institute of Internal Auditors</i>
Bawasda	Badan Pengawas Daerah
Kepmendagri	Keputusan Menteri Dalam Negeri
Kep Gub	Keputusan Gubernur
Kep Pres	Keputusan Presiden
KPK	Komisi Pemberantasan Korupsi
KUH Per	Kitab Undang-undang Hukum Perdata
LHP	Laporan Hasil Pemeriksaan
LPS	Lembaga Penjamin Simpanan
LPND	Lembaga Pemerintah Non Departemen
MARI	Mahkamah Agung Republik Indonesia
MK RI	Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
MPRS	Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
NKRI	Negara Kesatuan Republik Indonesia
OECD	<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>

OJK	Otoritas Jasa Keuangan
PAD	Pendapatan Asli Daerah
PAN	Perhitungan Anggaran Negara
PBB	Pajak Bumi dan Bangunan
PD	Perusahaan Daerah
Pemda	Pemerintah Daerah
Perda	Peraturan Daerah
Pergub	Peraturan Gubernur
Per Pres	Peraturan Presiden
Perpu	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
Perum	Perusahaan Umum
Permendagri	Peraturan Menteri Dalam Negeri
Perjan	Perusahaan Jawatan
Persero	Perusahaan Perseroan
PKPU	Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang
PMN	Penyertaan Modal Negara
PP	Peraturan Pemerintah
PPN	Perusahaan-Perusahaan Negara
PPN	Pajak Pertambahan Nilai
PPh	Pajak Penghasilan
PT	Perseroan Terbatas
PUPN	Panitia Urusan Piutang Negara
RAPBN	Rencana Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara
RAPBD	Rencana Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah
RKAP	Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan
RKP	Rencana Kerja Pemerintah

RJPP	Rencana Jangka Panjang Perusahaan
RUPS	Rapat Umum Pemegang Saham
SLE	<i>Separate Legal Entity</i>
SOE	<i>State Owned Enterprises</i>
SPI	Satuan Pemeriksa Internal
<i>Stbl.</i>	<i>Staatsblad</i>
Tap MPR	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
TGR	Tuntutan Ganti Rugi
TIPIKOR	Tindak Pidana Korupsi
UU	Undang-undang
UUD	Undang-undang Dasar
DJPKN	Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara

