

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Perubahan mendasar dalam ketentuan Keuangan Negara yang diatur dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003<sup>1</sup> adalah pengertian dan ruang lingkup Keuangan Negara. Pengertian Keuangan Negara seperti yang dinyatakan dalam Undang-undang Nomor 17 tersebut ternyata belum mampu mengakhiri silang pendapat terhadap penafsiran tentang apa itu Keuangan Negara. Ruang lingkup Keuangan Negara yang demikian luas, tidak membedakan status hukum keuangan suatu badan hukum, apakah itu Keuangan Negara, Keuangan Daerah, keuangan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), keuangan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), atau keuangan milik swasta.

Pengertian Keuangan Negara dalam Pasal 1 angka 1 yang berbunyi:

Keuangan negara adalah 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.<sup>2</sup>

Selanjutnya, Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 dijabarkan lebih lanjut yang meliputi:<sup>3</sup>

- a. Hak Negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;

---

<sup>1</sup> Sebelumnya pelaksanaan pengelolaan Keuangan Negara menggunakan ketentuan perundang-undangan yang disusun pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda yang berlaku berdasarkan Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu *Indische Comptabiliteitswet* (ICW) *Stbl.* 1925 Nomor 448 selanjutnya diubah dan diundangkan dalam Lembaran Negara 1954 Nomor 6, 1955 Nomor 49, dan terakhir Undang-undang Nomor 9 tahun 1968, yang ditetapkan pertama kali pada tahun 1864 dan mulai berlaku pada tahun 1867, *Indische Bedrijvenwet* (IBW) *Stbl.* 1927 Nomor 419 *Jo. Stbl.* 1936 Nomor 445 dan *Reglement Voor het Administratief Beheer* (RAB) *Stbl.* 1933 Nomor 381.

<sup>2</sup> Indonesia (1), *Undang-undang tentang Keuangan Negara*, UU Nomor 17 Tahun 2003, LN. Nomor 47 Tahun 2003, TLN. Nomor 4286, Pasal 1 angka (1).

- b. Kewajiban Negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;
- 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;
- h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Pasal 2 huruf g yang memasukkan Kekayaan Negara yang dipisahkan pada Perusahaan Negara atau Perusahaan Daerah ke dalam pengertian Keuangan Negara telah memperluas pengertian Keuangan Negara. Keuangan Negara yang sudah dipisahkan, terutama ke dalam bentuk saham, status hukumnya bukan lagi merupakan Keuangan Negara, tetapi telah terjadi transformasi hukum dari status hukum Keuangan Publik menjadi status hukum Keuangan Privat.<sup>4</sup>

Berdasarkan rumusan Pasal 2 huruf i mempunyai pengertian bahwa Negara turut bertanggung jawab terhadap kekayaan pihak swasta yang memperoleh fasilitas Pemerintah. Apabila pihak swasta dinyatakan pailit, Negara seharusnya turut bertanggung jawab atas utang swasta tersebut. Berdasarkan kenyataan tersebut, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) menjadi sangat rentan terhadap tuntutan hukum pihak-pihak lain. Adanya kemungkinan tuntutan

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, Pasal 2.

<sup>4</sup> Arifin P. Soeria Atmadja (1), *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik*, Ed. 3. Cet. 2, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2009) hal. 115-117. Dengan pemisahan kekayaan tersebut, pada saat yang bersamaan Negara atau Daerah dari segi hukum tidak lagi dalam kedudukan sebagai Badan Hukum Publik, tetapi berkedudukan seperti pemegang saham swasta lainnya.

hukum dari pihak-pihak swasta, bisa menjadikan APBN menjadi tidak stabil, yang pada gilirannya akan mempengaruhi kegiatan administrasi Pemerintah dalam menjalankan pelayanan publik. Secara teori hukum, pengertian dan ruang lingkup Keuangan Negara dalam UU No. 17/2003 seharusnya memiliki pengertian yang kedap air (*waterdicht*),<sup>5</sup> yaitu bersandarkan pada pembedaan yang tegas dan ketat dalam aturan pengelolaan dan pertanggungjawaban dari penanggung hak dan kewajiban hukum, yaitu subyek hukum. Cakupan Keuangan Negara yang begitu luas tersebut, tidak memiliki ketegasan batasan apa yang seharusnya menjadi urusan publik dan apa yang seharusnya menjadi urusan privat. Kondisi yang demikian akan menyebabkan luasnya beban dan tanggung jawab Negara, sehingga tujuan akhir dari pembangunan yang dilakukan justru tidak bisa berjalan dengan efektif dan efisien. Pengertian Keuangan Negara beserta ruang lingkungannya yang begitu luas tersebut menuntut tanggung jawab yang lebih besar pula kepada Negara. Tanggung jawab dalam menanggung risiko yang terjadi pada semua lingkup Keuangan Negara, menjadi tanggung jawab fiskal nasional. Keadaan ini akan membahayakan ketahanan fiskal nasional, khususnya untuk menjadikan APBN sebagai alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian sehingga mendorong terciptanya suasana perekonomian yang kondusif.<sup>6</sup>

Terdapat ketidaksinkronan antara peraturan perundang-undangan yang ada saat ini terkait tentang apakah harta Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero masih sebagai harta Negara atau sudah bertransformasi menjadi harta BUMN Persero.<sup>7</sup> Peraturan perundang-undangan yang menyatakan bahwa harta BUMN adalah harta Negara adalah; Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pada pasal 2 huruf (g), Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan pada pasal 6 ayat (1), pasal 9 ayat (1) huruf b, pasal 11 huruf (a), Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan

---

<sup>5</sup> Arifin P. Soeria Atmadja (2), *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara Indonesia: Tinjauan Yuridis*, (Jakarta: Gramedia, 1981), hal. 81.

<sup>6</sup> Dian Puji N. Simatupang, *Paradoks Rasionalitas, Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, (Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2011), hal. 8.

<sup>7</sup> *Ibid.*, halaman 3.

Negara pada pasal 1 angka (1), pasal 1 angka (22), Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme pada penjelasan pasal 2 angka 7, dan terdapat juga yurisprudensi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa “Perusahaan Negara sebagai satu kesatuan nafas dengan Negara”. Disisi yang lain, terdapat juga peraturan perundang-undangan yang menyatakan bahwa harta BUMN Persero adalah harta BUMN Persero yang sudah bukan harta Negara lagi, karena sudah bertransformasi dari harta Negara menjadi harta BUMN Persero. Peraturan perundang-undangan yang menyatakan bahwa harta BUMN Persero adalah harta BUMN Persero (bukan harta Negara lagi) adalah; Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN pada pasal 1 angka (1), Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas pada pasal 1 angka (1) dan pasal 3 ayat (1), dan juga terdapat yurisprudensi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011, tertanggal 25 September 2012, dan juga terdapat yang bukan sumber hukum di Negara Indonesia, yaitu; Fatwa Mahkamah Agung Republik Indonesia (MARI) Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006, yang menyatakan bahwa Kekayaan Negara terpisah dengan Kekayaan BUMN.

Setelah terlihat dengan jelas bahwa terdapat ketidaksinkronan diantara perundang-undangan yang satu dengan perundang-undangan lainnya, seperti disebutkan diatas. Maka, pada disertasi ini akan dijelaskan pada bagian kedua tentang bagaimana sudah bertransformasinya harta Negara menjadi harta BUMN Persero. Setelah harta Negara tersebut sudah bertransformasi sebagai harta BUMN Persero, maka pada akhirnya harta BUMN Persero tersebut tentunya harus dikelola dengan baik oleh organ perseroan, yaitu: RUPS, Komisaris dan Direksi, melalui tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*).

*Corporate Governance* adalah serangkaian hubungan-hubungan antara manajemen perusahaan, dewan-dewan yang ada didalamnya, dan pemegang sahamnya, yang menyediakan sebuah struktur di mana tujuan perusahaan ditetapkan begitu pula dengan cara mencapai tujuan tersebut beserta

pengawasannya.<sup>8</sup> *Corporate Governance* merupakan hal yang penting dalam pengelolaan perusahaan, termasuk perusahaan di BUMN, sehingga penerapan *Corporate Governance* yang baik atau sering disebut *Good Corporate Governance* penting untuk diterapkan dalam perusahaan-perusahaan, termasuk pada BUMN. Apabila *Good Corporate Governance* diterapkan pada perusahaan-perusahaan BUMN, maka hal tersebut tidak hanya akan memberikan keuntungan bagi Negara sebagai pemegang saham, tetapi juga masyarakat sebagai *stakeholders* BUMN.

Perlunya penerapan *Good Corporate Governance* didasarkan pada alasan bahwa perkembangan ekonomi global dewasa ini menuntut terciptanya struktur manajemen BUMN yang komprehensif dan yang mampu mendorong terciptanya perusahaan yang transparan dan akuntabel. Sejak krisis keuangan global yang terjadi pada tahun 2007, isu *Corporate Governance* kembali muncul di permukaan, karena salah satu penyebab utama dan paling besar yang menyebabkan krisis tersebut adalah penggajian eksekutif bank yang terlalu besar dan keserakahan para bankir.<sup>9</sup> Inilah yang mendorong diperlukannya penerapan *Good Corporate Governance* yang baik pada BUMN. Bahkan, jauh sebelum peristiwa krisis keuangan global ini, mekanisme tersebut semakin mengemuka seiring dengan munculnya kasus beberapa perusahaan terkemuka dunia, seperti runtuhnya BCCI (pada 1986), Maxwell Group (1987), dan bangkrutnya Bank Barings (1996).<sup>10</sup>

Perkembangan *Corporate Governance* bergantung pada dua faktor, Pertama faktor struktural, yang mana rezim regulasi yang mempengaruhi pengelolaan perusahaan dibentuk dalam struktur yang dapat memberikan ruang bagi perusahaan untuk turut serta memberikan saran dalam sistem pengaturan mengenai *Corporate Governance*, sehingga terciptalah ruang yang terbuka bagi

---

<sup>8</sup> Trang Thi Kieu Pham, *The Relationship Between Corporate Governance and the Performance of the Firm: a Literature Review With a Focus on the Vietnamese Enterprises*, International Conference on Management, Leadership & Governance, 2016, hal. 461.

<sup>9</sup> Peter O. Mülbart, *Corporate governance on Banks*, European Business Organization Law Review 10, 2009, hal. 419.

<sup>10</sup> Sofyan A. Djalil, *Pentingnya Implementasi Good corporate governance Bagi BUMN*, (Makalah, Lokakarya GCG Jakarta), hal. 1.

pertumbuhan *Corporate Governance*; Kedua, adalah adanya permintaan pasar dari para investor untuk membenahi perusahaan, yang menyebabkan *Corporate Governance* menjadi berkembang.<sup>11</sup> Berdasarkan studi yang dilakukan, budaya merupakan penentu *Corporate Governance* yang kuat dan menyebabkan timbulnya keberagaman prinsip dan aturan terkait *Corporate Governance*.<sup>12</sup> Artinya, ada pengaruh-pengaruh yang berasal dari sistem regulasi, keadaan pasar, dan budaya yang mempengaruhi *Corporate Governance*.

Indonesia termasuk yang sukses mengejar target *Good Corporate Governance* dalam pengertian legislasi dan kebijakan-kebijakan pemerintah yang konsisten dengan prinsip dan standar praktik *Corporate Governance* yang diakui secara internasional.<sup>13</sup> Pengaturan *Corporate Governance* yang buruk di negara-negara Asia Timur termasuk Indonesia, dianggap berkontribusi terhadap terjadinya krisis keuangan Asia, yang mana pada saat itu transparansi, akuntabilitas, keadilan, dan tanggung jawab yang merupakan elemen-elemen utama dalam *Corporate Governance* hilang dalam pelaksanaan operasi perusahaan sehari-hari, terutama dalam proses pemberian pinjaman bank yang menyebabkan kejatuhan sistem perbankan saat itu.<sup>14</sup>

Dalam BUMN, Direksi atau pengurus berada pada persimpangan jalan yang rumit. Hal demikian disebabkan Direksi dan pengurus mempunyai tanggung jawab yang tidak ringan terhadap intervensi eksternal, baik yang bersifat memaksa maupun dengan cara suap (gratifikasi). Intervensi eksternal, baik dari pejabat Negara maupun dari pengusaha, seringkali melakukan intervensi sepihak dengan meminta atau memerintahkan Direksi atau pengurus BUMN melakukan kebijakan yang bertentangan dengan prinsip dan tujuan perusahaan tersebut. Kondisi demikian pada dasarnya merugikan masyarakat mengingat dasar pengendalian

---

<sup>11</sup> Paul Rose, *Corporate Governance Industry*, Journal of Corporation Law: Iowa City Vol. 32, Iss.4, 2007, halaman 896.

<sup>12</sup> Rachael Ajomboh Ntongho, *Culture and Corporate Governance*, International Journal of Law and Management; Patrington Vol. 58, Iss. 5, 2016, halaman 535.

<sup>13</sup> Duane J Gingerich & Sri Indrastuti Hadiputranto, *Good Corporate Governance-Indonesia*, International Financial Law Review, The IFLR Guide to Corporate Governance, 2002, hal. 1.

<sup>14</sup> WORLD BANK: *Corporate governance will "lead the way" in attracting more investors to Indonesia*, Publication: M2 Presswire; Coventry, 2002, hal. 1.

manajemen perusahaan dijalankan secara tidak transparan dan tidak profesional. Oleh sebab itu, ada pandangan BUMN seringkali dijadikan kumpulan rente para pihak yang melakukan intervensi atau menjadi *profit centers* pihak tertentu yang beroperasi untuk kepentingan tertentu dan mengabaikan hak pemegang saham minoritas dan masyarakat secara keseluruhan.<sup>15</sup>

BUMN merupakan salah satu yang seringkali dijadikan sarana bagi pihak tertentu untuk mendapatkan keuntungan, baik pribadi maupun kepentingan ekonominya. Kondisi demikian juga diperparah dengan *moral hazard* sebagian pengelola BUMN yang cenderung mengikuti kemauan pihak tertentu dengan mendapatkan keuntungan pribadi dalam menerapkan usahanya. Realitas tersebut tentunya berdampak negatif bagi BUMN.<sup>16</sup>

Dalam kondisi demikian, sudah semestinya Dewan Komisaris sebagai organ pengawas dituntut ketegasannya dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap kinerja BUMN. Sebab, bagaimanapun, Pemerintah sangat berkepentingan dalam setiap aspek penyelenggara kegiatan usaha.<sup>17</sup> Dengan mendasarkan pada tanggung jawab tersebut, selayaknya Negara menempatkan personalia yang profesional dalam BUMN dan memberikan tempat yang seluas-luasnya bagi terselenggaranya suatu sistem *Good Corporate Governance* bagi BUMN.

Ada beberapa BUMN yang pernah mengalami masalah hukum berkaitan dengan tidak diterapkannya *Good Corporate Governance*, dan ada beberapa BUMN yang telah memperoleh status hukum sebagai Perseroan Terbatas Publik dengan aset yang signifikan dalam kapitalisasi pasar nasional.

PT Berdikari (Persero) dan Perum Perhutani Unit I Jawa Tengah merupakan contoh BUMN yang pernah mengalami masalah hukum berkaitan dengan tidak diterapkannya *Good Corporate Governance*.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Dian Puji N. Simatupang, *op.cit.*, hal. 237.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Taufik Mappaenre Maroef, *Masalah Hukum Penyelesaian Utang Piutang Negara Melalui BPPN*, (Makalah yang disampaikan dalam Seminar Perbankan, Jakarta 13 Juli 1999), hal. 2.

<sup>18</sup> Perkara Tindak Pidana Korupsi di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang dituntut oleh Jaksa KPK pada tahun 2016 dengan Terdakwa Siti Marwa selaku Direktur Keuangan PT. Berdikari (Persero).

Ada beberapa BUMN yang mengalami masalah hukum yang diakibatkan oleh Direksi atau pengurus tersebut telah menyimpang dari prinsip *Good Corporate Governance*. Realitas tersebut menyebabkan adanya anggapan bahwa BUMN mudah ditipu untuk kepentingan pihak tertentu.<sup>19</sup> Hal demikian terjadi karena adanya intervensi pihak tertentu di mana Direksi atau pengurus tidak mampu melakukan tindakan apapun untuk menghalanginya. Padahal kedudukan Direksi sebagai wakil perusahaan mempunyai tanggung jawab yang tidak ringan untuk mencapai tujuan perusahaan. Dalam BUMN yang bergerak di bidang perbankan misalnya, kedudukan Direksi adalah:

Organ yang bertanggung jawab penuh atas pengurusan bank untuk kepentingan dan tujuan bank serta mewakili bank baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.<sup>20</sup>

Dengan demikian, kedudukan Direksi BUMN tampaknya cukup berat jika dikaitkan dengan ketentuan UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang menyatakan setiap anggota Direksi wajib dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab menjalankan tugas untuk kepentingan dan usaha perseroan. Ketentuan tersebut menyiratkan kepentingan perseroan harus diutamakan dibandingkan dengan kepentingan lain di luar tujuan perseroan. Dalam kasus PT Berdikari (Persero) dengan Perum Perhutani Unit I Jawa Tengah, tampaknya terjadi kesulitan dalam mengimbangi kepentingan perseroan dan kepentingan pihak tertentu dalam pengelolaan BUMN.<sup>21</sup>

Situasi dilematis tersebut sulit tidak dipenuhi oleh Direksi mengingat intervensi memiliki dampak tertentu. Jika tidak dipenuhi permintaan eksternal, Direksi akan dihadapkan pada kemungkinan, salah satunya pemberhentian. Akan

---

<sup>19</sup> I Ketut Mardiana, *Corporate Governance dan Privatisasi*, Reformasi Ekonomi 2 (Oktober-Desember 2000), hal. 29.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Perkara Tindak Pidana Korupsi yang disidangkan pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dengan Penuntut Umum Jaksa pada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tahun 2016 dengan Terdakwa Siti Marwa selaku Direktur Keuangan PT. Berdikari (Persero).

tetapi, jika dipenuhi, perseroan akan menghadapi tuntutan pemegang saham lainnya dan juga pelanggaran terhadap Anggaran Dasar perseroan. Dengan situasi tersebut, sangat diperlukan kesepahaman bersama di kalangan Direksi atau pengurus dan Komisaris akan pentingnya penerapan prinsip *Good Corporate Governance*. Prinsip tersebut pada intinya meletakkan pada dua hal, yaitu:

*Pertama*, keseimbangan internal, yang mengatur hubungan antara organ-organ perusahaan RUPS, komisaris, dan direksi khususnya yang mencakup hal-hal yang berkaitan dengan struktur kelembagaan dan mekanisme operasional. *Kedua*, keseimbangan eksternal, yang menekankan bahwa perusahaan sebagai entitas bisnis yang berada di tengah-tengah masyarakat hendaknya juga memperhatikan hubungan antara perusahaan dengan seluruh *stakeholder* sebagai perwujudan dari pemenuhan tanggung jawab perusahaan.<sup>22</sup>

Prinsip tersebut selayaknya dimanfaatkan dalam rangka menjalankan perseroan sebagaimana mestinya sesuai dengan Anggaran Dasar. Dalam hal ini, BUMN yang telah melakukan kesepakatan untuk menjalankan prinsip *Good Corporate Governance* atau tata kelola perusahaan yang baik, yaitu dengan cara menjalankan prinsip profesional yang transparan. Adapun tanggung jawab Direksi atau pengurus dalam hal ini adalah dengan menerapkan prinsip keterbukaan (*diclosure*) informasi kepada *stakeholder*.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, hal. 30.

<sup>23</sup> Direksi dalam menjalankan tugas dan wewenangnya mempunyai tanggung jawab dan kewajiban untuk menjalankan perseroan dengan itikad baik dan terbuka terhadap pemegang saham perseroan dan pihak-pihak yang mempunyai kepentingan terhadap perseroan.

Dengan pengelolaan yang menerapkan prinsip tersebut diharapkan kemampuan pengelola BUMN akan diciptakan dan diarahkan sebagai BUMN yang andal dan mampu menjadi BUMN yang strategis dalam mengembangkan usahanya. Dengan demikian, pengelolaannya harus dilakukan secara bijaksana, transparan, dan profesional sesuai dengan prinsip *Good Corporate Governance*.

Disertasi ini akan menjelaskan bagaimana implementasi pertanggungjawaban Direksi pada BUMN yang mendukung terwujudnya prinsip *Good Corporate Governance* dalam perspektif teori hukum Keuangan Publik.

## **1.2. Rumusan Permasalahan**

Berdasarkan uraian latar belakang, dapat dirumuskan tiga permasalahan yang diteliti dalam penelitian disertasi ini sebagai berikut:

1. Apakah pengaturan pertanggungjawaban Direksi BUMN Persero yang mengacu kepada Pasal 97 ayat (5) Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas telah sesuai dengan prinsip *Good Corporate Governance*?
2. Apakah mekanisme pertanggungjawaban Direksi BUMN Persero yang diatur didalam Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang dalam hal Perseroan Terbatas BUMN Persero menderita kerugian menjadi bertentangan dengan Pasal 2 huruf g Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara?
3. Bagaimanakah pertanggungjawaban Direksi BUMN Persero dalam perspektif hukum Keuangan Publik?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui, memahami dan menganalisis pertanggungjawaban Direksi BUMN Persero yang melaksanakan kewajibannya sebagaimana yang diatur didalam Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas sudah sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*);

2. Untuk menguji dan menganalisis tentang ada atau tidaknya pertentangan norma hukum dalam hal pertanggungjawaban Direksi BUMN Persero sebagaimana Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan Pasal 2 huruf g Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam hal BUMN Persero menderita kerugian;
3. Menawarkan, dan/atau memberikan jalan keluar dari perbedaan pandangan, dan/atau tafsir, dan/atau pemahaman didalam memandang harta BUMN Persero tentang apakah Harta Negara atau Harta BUMN Persero.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

1. Secara teoretis, penelitian ini akan berguna untuk perkembangan ilmu Hukum Administrasi Negara yang lebih khususnya ilmu hukum Keuangan Negara;
2. Secara praktis, penelitian ini dapat berguna bagi:
  - a. Legislator didalam membuat suatu norma hukum baru yang akan memberikan jalan keluar atas perbedaan pandangan, dan/atau tafsir, dan/atau pemahaman tentang apakah harta BUMN Persero adalah harta Negara atau harta BUMN Persero adalah harta dari BUMN itu sendiri;
  - b. Aparat Penegak Hukum dalam hal menentukan ada atau tidaknya suatu Kerugian Negara di BUMN Persero;
  - c. Para pemangku kepentingan BUMN Persero, seperti; Menteri Negara BUMN, Direksi dan Komisaris BUMN, Pejabat-pejabat lain diluar Direksi dan Komisaris BUMN Persero, dan pegawai BUMN Persero;
  - d. Untuk kepentingan akademisi bagi penelitian selanjutnya tentang Keuangan Negara;
  - e. Untuk masyarakat seluruhnya.

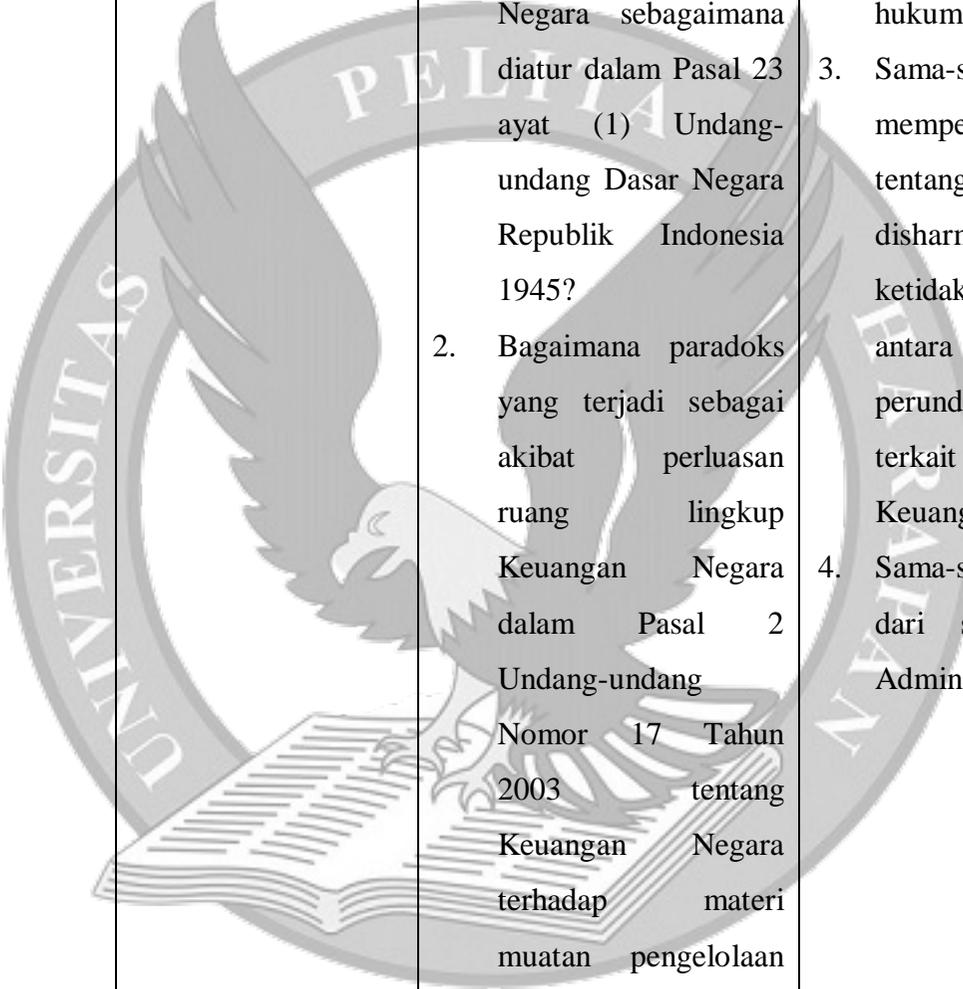
### 1.5. Orisinalitas Penelitian

Tabel 1.1

No.	Tahun Penelitian	Nama Peneliti dan Universitas	Judul Penelitian	Rumusan Masalah	Persamaan	Perbedaan
1.	2007	Freddy Harris. Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia.	Kedudukan Negara Sebagai Penyertaan Modal dalam PT Persero: Pengubahan Ketentuan yang Tidak Sesuai dengan Prinsip-prinsip Hukum Perusahaan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bagaimanakah konsep pengaturan kedudukan Negara dalam menjalankan fungsinya sebagai pemegang saham PT. Persero?</li> <li>2. Bagaimanakah konsekuensi dari implementasi konsep pengaturan kedudukan Negara sebagai</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pokok bahasan didalam penelitian ini tertuju kepada Subyek Hukum yang sama, yaitu: PT. BUMN Persero;</li> <li>2. Sama-sama mempersoalkan tentang kedudukan negara sebagai pemegang saham PT. BUMN Persero;</li> <li>3. Kerugian atas PT.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Didalam penelitian sebelumnya dimaksud tidak mengangkat isu hukum tentang <i>Good Corporate Governance</i> di PT. BUMN Persero;</li> <li>2. Didalam penelitian sebelumnya tidak memberikan gambaran yang jelas</li> </ol>

			<p>pemegang saham PT. Persero bila dihadapkan dengan prinsip hukum mengenai Perseroan Terbatas?</p> <p>3. Apakah kerugian satu transaksi PT. Persero dapat di kategorikan sebagai Kerugian Negara untuk dijadikan sebagai dasar penuntutan hukum oleh Negara terhadap organ-organ dalam PT. Persero?</p> <p>4. Bagaimanakah melakukan pemecahan fenomena</p>	<p>BUMN Persero juga menjadi perhatian;</p> <p>4. Sama-sama mengangkat isu hukum tentang adanya perbedaan pandangan diantara Peraturan Perundang-undangan terkait dengan Harta PT. BUMN Persero.</p>	<p>tentang kedudukan harta BUMN dihadapan masing-masing pandangan yang saling berbeda;</p> <p>3. Didalam penelitian sebelumnya lebih mengangkat bidang hukum perusahaan.</p>
--	--	--	--	--	--

				ketidak-sinkronan pengaturan kedudukan Negara dalam PT. Persero melalui penegakkan kembali prinsip-prinsip hukum yang fundamental hukum perusahaan?		
2.	2011	Dian Puji Nugraha Simatupang. Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia.	Paradoks Rasionalitas: Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah	1. Mengapa ruang lingkup Keuangan Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara tidak mencerminkan batasan Keuangan	1. Sama-sama mensoalkan tentang Pasal 2 huruf g Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; 2. Sama-sama menggunakan teori transformasi status	1. Didalam penelitian sebelumnya dimaksud tidak mengangkat isu hukum tentang <i>Good Corporate Governance</i> di PT. BUMN Persero; 2. Didalam penelitian sebelumnya tidak

			 <p>Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945?</p> <p>2. Bagaimana paradoks yang terjadi sebagai akibat perluasan ruang lingkup Keuangan Negara dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara terhadap materi muatan pengelolaan dan pemeriksaannya</p>	<p>hukum keuangan;</p> <p>3. Sama-sama memperhatikan tentang isu hukum disharmonisasi dan ketidaksinkronan antara peraturan perundang-undangan terkait tentang Keuangan Negara;</p> <p>4. Sama-sama meneliti dari sudut Hukum Administrasi Negara.</p>	<p>memberikan jalan keluar (memecahkan masalah) dari perbedaan pandangan yang ada saat ini (<i>ius constitutum</i>). Sedangkan, didalam penelitian ini akan memberikan jalan keluar (pemecahan masalah) yang akan ditawarkan sebagai bentuk kebaruan penelitian (<i>ius constituendum</i>).</p>
--	--	--	---	--	---

				<p>dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur masing-masing sektor keuangan tersebut, sehingga menimbulkan irasionalitas dan disharmonisasi dalam pengaturan sektor keuangan?</p> <p>3. Bagaimanakah perluasan ruang lingkup Keuangan Negara membawa implikasi hukum terhadap distribusi risiko yang menjadi kewajiban Negara,</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>dan kemudian dibebankan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yang seharusnya penggunaannya ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan mencapai tujuan Negara?</p> <p>4. Bagaimana pengertian hukum dan ruang lingkup Keuangan Negara yang sejalan dengan prinsip-prinsip hukum yang bertujuan untuk</p>	
--	--	--	--	--	--

				mengatur sekaligus melindungi kepentingan Negara dan subyek hukum lainnya?		
3.	2015	Detania Sukarja. Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia.	Implikasi Teoretis dari Pemaknaan Keuangan Negara dalam Pengelolaan Kekayaan Negara yang Dipisahkan dalam BUMN Melalui Pembentukan <i> Holding Company</i> .	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengapa terjadi pertentangan dalam pemaknaan Kekayaan Negara yang dipisahkan dalam BUMN Persero?</li> <li>2. Dapatkah penerapan struktur holding dalam pengelolaan BUMN menjadi solusi dalam kisruh penafsiran status aset BUMN Persero?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sama-sama memperhatikan tentang isu hukum disharmonisasi dan ketidaksinkronan antara peraturan perundang-undangan terkait tentang Keuangan Negara;</li> <li>2. Sama-sama memberikan jalan keluar (pemecahan masalah) dari</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Didalam penelitian sebelumnya dimaksud tidak mengangkat isu hukum tentang <i> Good Corporate Governance</i> di PT. BUMN Persero;</li> <li>2. Didalam penelitian sebelumnya tidak membahas tentang pertanggungjawaban Direksi menurut</li> </ol>

				<p>3. Bagaimanakah pengaturan hukum yang ideal dalam rangka pembentukan <i>holding</i> BUMN?</p>	<p>perbedaan pandangan yang ada saat ini (<i>ius constitutum</i>) tentang Harta BUMN. Akan tetapi, jalan keluar (pemecahan masalah) yang diberikan berbeda;</p>	<p>Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang dibandingkan dengan Pasal 2 huruf g Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;</p> <p>3. Didalam penelitian sebelumnya merupakan penelitian Hukum Perusahaan, sedangkan penelitian ini adalah Hukum Administrasi Negara.</p>
4.	2016	N. Pininta Ambuwaru.	Pengaturan Badan Usaha Milik Daerah	1. Apakah kewajiban transformasi BUMD	1. Sama-sama membahas tentang	1. Didalam penelitian sebelumnya

		<p>Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia.</p> <p>Berdasarkan Prinsip-prinsip Hukum Perusahaan Dalam Rangka Meningkatkan Peranannya Untuk Mendukung Perekonomian Daerah.</p>	<p>sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dapat menjadi solusi yang efektif bagi permasalahan yang dihadapi oleh BUMD selama ini?</p> <p>2. Bagaimanakah pengelolaan BUMD berdasarkan prinsip-prinsip hukum perusahaan?</p> <p>3. Bagaimanakah pengaturan hukum yang ideal bagi BUMD, yang</p>	<p>pengaturan hukum Subyek Hukum Badan Hukum;</p> <p>2. Sama-sama membahas prinsip-prinsip hukum yang berlaku pada Hukum Perusahaan;</p> <p>3. Sama-sama menyoroti hukum Keuangan Daerah.</p>	<p>dimaksud tidak mengangkat isu hukum tentang <i>Good Corporate Governance</i> di PT. BUMN Persero;</p> <p>2. Didalam penelitian sebelumnya tidak membahas tentang pertanggungjawaban Direksi menurut Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang dibandingkan dengan Pasal 2 huruf g Undang-undang Nomor 17 Tahun</p>
--	--	---	--	---	---

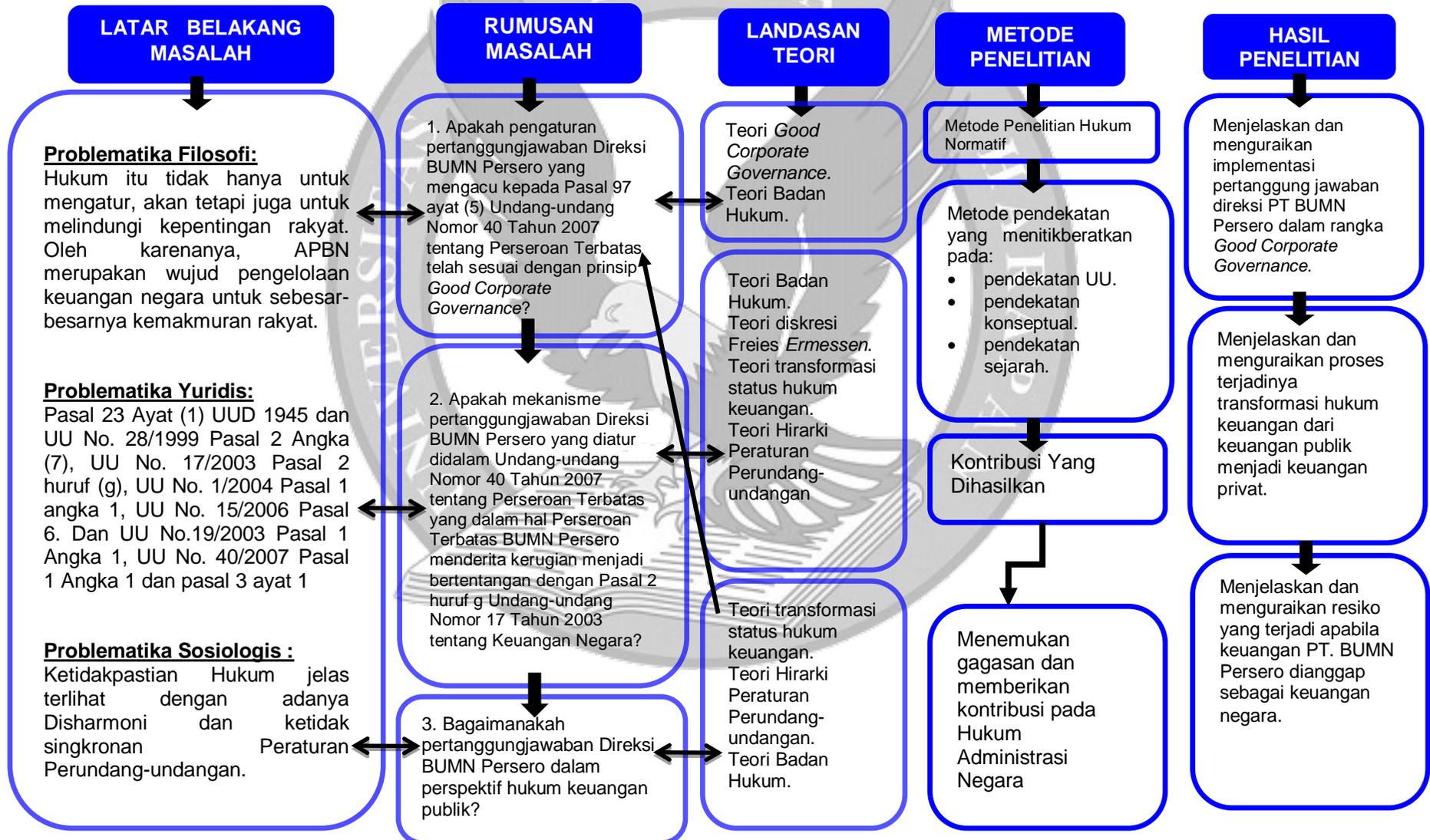
				berdasarkan pada prinsip-prinsip Hukum Perusahaan sehingga dapat meningkatkan peranannya untuk mendukung perekonomian daerah?		2003 tentang Keuangan Negara; 3. Sudut pandang yang diteliti berbeda. Didalam penelitian sebelumnya membahas dari segi Hukum Perusahaan. Sedangkan, didalam penelitan saat ini lebih menekankan pembahasannya pada Hukum Administrasi Negara.
5.	2017	Mohamad Fasyehhadin. Program Doktor Ilmu Hukum Universitas	Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Terpadu Kajian Implementasi Prinsip <i>Good Governance</i> di	1. Bagaimana konsep penyelenggaraan pelayanan perizinan di Indonesia? 2. Bagaimana	1. Sama-sama membahas tentang <i>Good Governance</i> ; 2. Sama-sama meneliti dari sudut Hukum	1. Dalam penelitian sebelumnya hanya membahas tentang <i>Good Governance</i> . Sedangkan, didalam

		Indonesia.	Badan Pelayanan Terpadu dan Penanaman Modal Kota Serang.	<p>pelaksanaan prinsip-prinsip <i>Good Governance</i> dalam penyelenggaraan pelayanan perizinan terpadu Kota Serang?</p> <p>3. Bagaimana penyelenggaraan pelayanan perizinan yang ideal untuk merealisasikan prinsip-prinsip <i>Good Governance</i> di Kota Serang?</p>	Administrasi Negara.	<p>penelitian ini lebih menekankan pada <i>Good Corporate Governance</i> pada BUMN (Persero);</p> <p>2. Subyek yang diteliti berbeda. Didalam penelitian sebelumnya, Subyek penelitiannya adalah Badan Pelayanan Terpadu dan Penanaman Modal. Sedangkan didalam penelitian ini, yang menjadi Subyek penelitiannya adalah PT. BUMN Persero;</p> <p>3. Didalam penelitian</p>
--	--	------------	--	---	----------------------	---

				sebelumnya tidak membahas tentang Keuangan Negara, apalagi tentang kedudukan harta PT. BUMN Persero. Sedangkan, didalam penelitian ini membahas tentang Keuangan Negara dan harta PT. BUMN Persero.
--	--	--	---	---

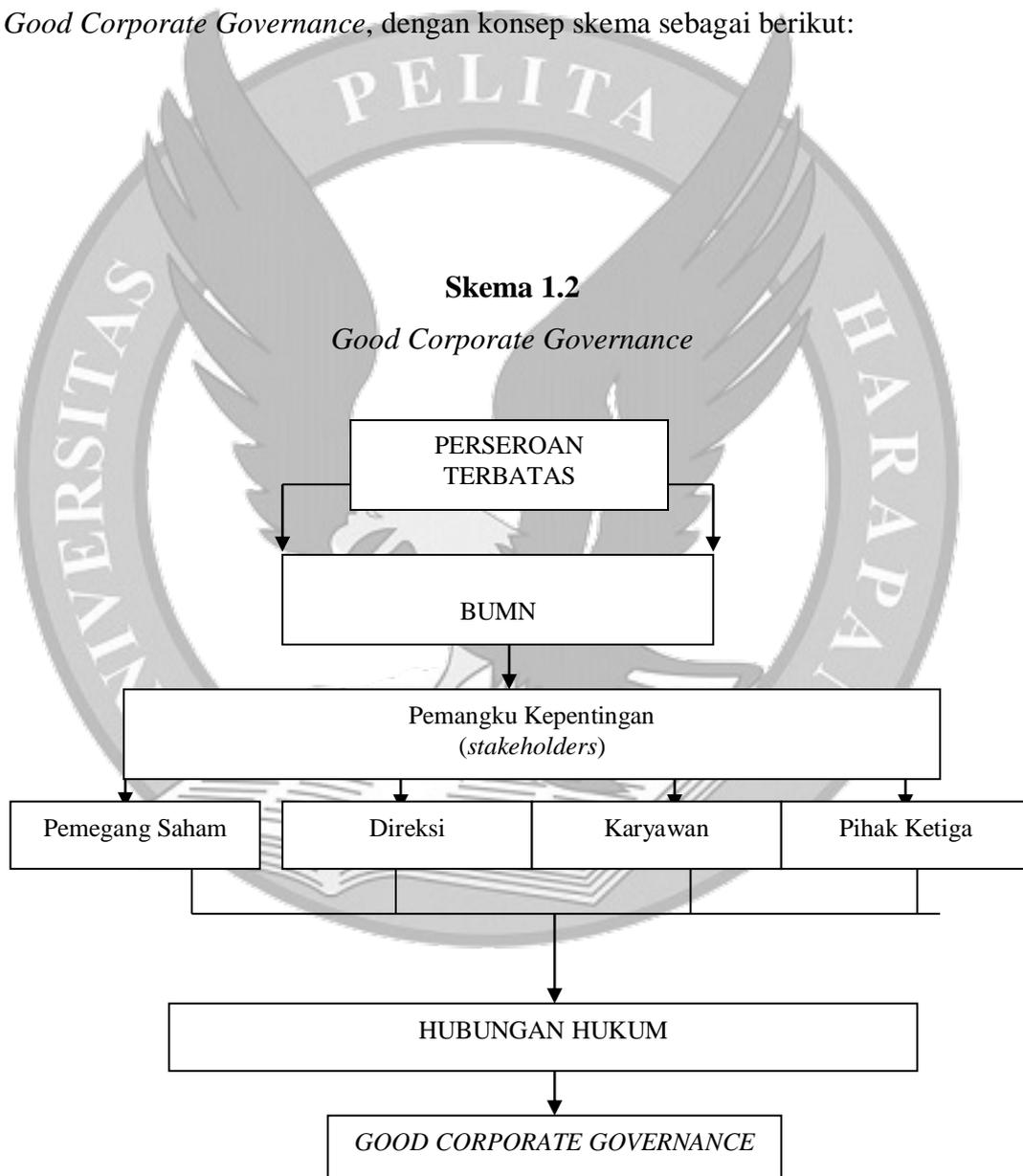
## 1.6. Desain Penelitian

Skema 1.1



### 1.7. Kerangka Konsep

Berdasarkan rumusan kerangka teori, konsep penelitian dapat digambarkan Perseroan Terbatas sebagai bentuk badan usaha berbadan hukum hakikatnya juga diwujudkan pada BUMN. Dalam BUMN juga terdapat pemangku kepentingan yang memiliki hak dan kewajiban, dalam suatu hubungan hukum tertentu. Agar semua berjalan sesuai dengan tujuannya, BUMN merumuskannya dalam suatu *Good Corporate Governance*, dengan konsep skema sebagai berikut:



Untuk membatasi istilah, dirumuskan pengertian sebagai berikut:

1. Keuangan Negara adalah “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.”<sup>24</sup>
2. Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 meliputi:<sup>25</sup>
  - a. Hak Negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang dan melakukan pinjaman;
  - b. Kewajiban Negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
  - c. Penerimaan Negara;
  - d. Pengeluaran Negara;
  - e. Penerimaan Daerah;
  - f. Pengeluaran Daerah;
  - 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;
3. Perseroan Terbatas adalah Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaan.<sup>26</sup>
4. Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari Kekayaan Negara yang dipisahkan.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Indonesia (1), *Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, op.cit.*, pasal 1 angka 1.

<sup>25</sup> *Ibid.*, pasal 2.

<sup>26</sup> Indonesia (2), *Undang-undang Tentang Perseroan Terbatas*, UU No. 40 Tahun 2007, LN No. 53 Tahun 2007, TLN No. 2542, ps. 1 angka 1.

<sup>27</sup> Indonesia (3), *Undang-undang Tentang Badan Usaha Milik Negara*, UU No. 19 Tahun 2003, LN No. 21 Tahun 2003, TLN No. 2123, ps. 1 angka 1.

5. Pemangku Kepentingan adalah para pihak dalam suatu kelompok atau lembaga yang saling memiliki keterkaitan dan hubungan kepentingan untuk mencapai tujuan, misi, dan visi bersama.<sup>28</sup>
  6. Pemegang Saham adalah satu atau lebih orang atau badan hukum yang memiliki hak dalam mendapatkan kepesertaan dalam perusahaan, sehingga secara hukum memiliki hak dan kewajiban dalam suatu persero menurut peraturan perundang-undangan.<sup>29</sup>
  7. Direksi adalah Organ Perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan serta mewakili Perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan Anggaran Dasar.<sup>30</sup>
  8. Karyawan/pekerja adalah pekerja/buruh adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain.<sup>31</sup>
  9. Pihak Ketiga adalah kreditur atau pihak tertentu yang memiliki kepentingan atau tagihan kepada perusahaan.<sup>32</sup>
  10. Hubungan Hukum adalah hubungan yang melahirkan hak dan kewajiban menurut hukum.<sup>33</sup>
  11. *Good Corporate Governance* adalah pedoman bagi Komisaris dan Direksi dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakan dengan dilandasi moral yang tinggi, kepatuhan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku serta kesadaran akan adanya tanggung jawab sosial perseroan terhadap pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) secara konsisten.<sup>34</sup>
- Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

---

<sup>28</sup> Risjad Azhari, *Hukum Ekonomi dan Perbankan* (Bandung: Granesia, 2000), hal. 3.

<sup>29</sup> *Ibid.*, hal. 5.

<sup>30</sup> Indonesia (2), *Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas*, *op.cit.*, pasal. 1 angka 5.

<sup>31</sup> Indonesia (4), *Undang-undang Tentang Ketenagakerjaan*, UU No. 13 Tahun 2003, LN No. 10 Tahun 2003, TLN No. 1123, pasal. 1 angka 5.

<sup>32</sup> Azhari, *op.cit.*, hal. 11.

<sup>33</sup> *Ibid.*, hal. 14.

### 1.8. Asumsi-asumsi

Apabila dikaitkan dengan rumusan permasalahan, tujuan penelitian, kerangka teoretik, dan kerangka konseptual yang telah disampaikan sebelumnya didalam penelitian ini, asumsi yang dibangun adalah:

1. Mengingat ruang lingkup Keuangan Negara telah diperluas ke dalam semua sektor keuangan, baik Keuangan Daerah, keuangan BUMN/BUMD, keuangan badan hukum lain, keuangan badan hukum perdata, dan badan atau lembaga lainnya yang memperoleh fasilitas pemerintah, maka akan terjadi inefisiensi distribusi risiko dimana risiko yang kemungkinan terjadi pada semua sektor keuangan tersebut menjadi beban Keuangan Negara, yang dalam hal ini adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang penggunaannya seharusnya diarahkan untuk tujuan bernegara dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam hal ini uang rakyat yang melalui pajak dalam APBN akan menanggung kerugian yang terjadi dalam Keuangan Daerah, keuangan BUMN/BUMD, keuangan badan hukum lain, keuangan badan hukum perdata, dan badan atau lembaga lainnya yang memperoleh fasilitas pemerintah, meskipun tujuannya dari badan tersebut untuk kepentingan bisnis atau komersial sekalipun. Kondisi ini akan menjadi masalah besar dan serius didalam merealisasikan APBN untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, serta akan sangat merugikan Keuangan Negara secara sistematis. Didalam penelitian ini, yang dimaksud dengan fasilitas pemerintah didalam BUMN adalah didalam bentuk modal perseroan BUMN tersebut yang apabila tidak dikelola secara benar, transparan dan akuntabel dengan prinsip *Good Corporate Governance* akan merugikan Keuangan Negara;
2. Dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, disebutkan bahwa Keuangan Negara adalah Keuangan Negara, Keuangan Daerah, keuangan BUMN/BUMD, keuangan badan hukum lain, badan hukum perdata atau lembaga yang memperoleh fasilitas pemerintah

---

<sup>34</sup> Indonesia (2), *Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas*, *op.cit.*, Penjelasan Umum.

yang berarti aturan mekanisme pengelolaan dan pemeriksaannya sejalan dan tunduk pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Keuangan Negara. Dengan demikian, tidak dimungkinkan aturan pengelolaan dan pemeriksaan semua sektor keuangan tersebut mendasarkan pada aturan hukum sendiri, serta harus dipertanggungjawabkan pemerintah ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) didalam Undang-undang Perhitungan Anggaran Negara.<sup>35</sup> Namun, dalam realitasnya pengaturan pengelolaan dan pemeriksaan sektor keuangan yang ditetapkan sebagai bagian dari ruang lingkup Keuangan Negara diatur tersendiri dalam peraturan perundang-undangan tertentu, pengelolaan, serta pertanggungjawabannya dilakukan dengan mekanisme sendiri, sehingga tidak mengikuti prosedur penyampaian APBN kepada DPR dan disampaikan laporan pertanggungjawabannya kepada DPR. Hal ini menimbulkan paradoks yang mengarah kepada irasionalitas,<sup>36</sup> dan disharmonisasi hukum dalam pengaturan BUMN di Indonesia. Didalam penelitian ini, terdapat fasilitas pemerintah didalam bentuk modal BUMN yang berarti mekanisme pengelolaan dan pemeriksaannya harusnya sejalan dan tunduk pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Keuangan Negara. Faktanya, terdapat disharmoni hukum didalam pengaturan perundang-undangannya antara Undang-undang yang mengatur tentang Keuangan Negara, BUMN, dan Perseroan Terbatas;

3. Dengan demikian, pengaturan pengertian dan ruang lingkup Keuangan Negara dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 telah menimbulkan paradoks rasionalitas dan telah membawa masalah hukum bagi Negara dalam merealisasikan APBN untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karenanya, dibutuhkan pengertian dan ruang lingkup yang tepat sesuai dengan konsep hukum yang bersifat mengatur

---

<sup>35</sup> Undang-undang tentang Perhitungan Anggaran Negara (Perhitungan Anggaran Negara per tahunnya). Baca tulisan dari A. Hamid S. Attamimi, Undang-undang Perhitungan Negara: Perlukah itu? Jurnal Hukum dan Pembangunan, hal. 328 – 333.

<sup>36</sup> *Op. Cit.*, Dian Puji N. Simatupang, *Paradoks Rasionalitas, Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, (Badan Penerbit FHUI, 2011), hal. 11.

sekaligus melindungi kepentingan Negara, dan kepentingan pihak lainnya dalam BUMN, yaitu: *stakeholders* terkait.

### 1.9. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disampaikan dalam lima bab dengan urutan sebagai berikut:

Bab I yang merupakan pendahuluan akan menguraikan latar belakang, rumusan permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, desain penelitian, kerangka konsep, asumsi-asumsi, dan sistematika penulisan.

Bab II membahas tentang kerangka teori dari teori-teori yang digunakan didalam penelitian, yaitu: teori hierarki norma atau perundang-undangan, Teori Badan Hukum (*separate legal entity* dan *business judgement rules*), Teori *Good Corporate Governance*, Teori Kebebasan Bertindak (Diskresi) *Freies Ermessen*, dan Teori Transformasi Status Hukum Keuangan Publik. Didalam bab ini juga akan diuraikan tentang Konsep Keuangan Negara dan Daerah, Kerugian Keuangan Negara dan Daerah, BUMN, BUMD, Kedudukan Piutang BUMN dan BUMD.

Bab III akan berisi metodologi penelitian disertasi, yang terdiri dari: Jenis Penelitian, Pendekatan Penelitian Hukum, Jenis Bahan Hukum, Sumber Bahan Hukum, Teknik Penelusuran (Pengumpulan) Bahan Hukum, Teknik Analisis Bahan Hukum, dan Bentuk Hasil Penelitian.

Bab IV akan menjawab rumusan-rumusan masalah yang diteliti dalam disertasi, yaitu: Pertama, pengujian Pasal 97 ayat (5) UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dengan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance*; Kedua, pertentangan Pasal 2 huruf g UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dengan UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang PT dalam hal mekanisme pertanggungjawaban Direksi BUMN Persero yang menderita kerugian, dan Ketiga, pertanggungjawaban Direksi BUMN Persero dalam perspektif hukum Keuangan Publik.

Bab V adalah bab penutup yang berisi Kesimpulan dan Saran.