

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **I. 1 Latar Belakang**

Pemerintah Indonesia dalam melaksanakan Pembangunan Nasional selalu bertumpu pada Tujuan Nasional sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945. (selanjutnya disebut UUD 1945). Tujuan Pembangunan Nasional Indonesia antara lain adalah memajukan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia, hal tersebut lebih rinci diatur dalam Pasal 33 UUD 1945. Upaya peningkatan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia dapat terwujud dari beberapa sektor kehidupan antara lain adalah sektor ekonomi Nasional. Dalam kaitannya dengan hal tersebut maka perlu meningkatkan penguasaan seluruh kekuatan ekonomi nasional baik dalam bidang regulasi sektoral maupun melalui kepemilikan Negara terhadap unit-unit usaha tertentu dengan maksud untuk memberi manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Keterlibatan Pemerintah dalam pembangunan, khususnya bidang ekonomi melalui Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut BUMN) tersebut dilandasi Pasal 33 UUD 1945, yang menyatakan bahwa:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.
- (3) Bumi dan Air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, Efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Unit-unit usaha yang ditujukan untuk manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, harus benar-benar mampu meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat sekaligus memberi kontribusi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan membantu penerimaan Negara. Berdasarkan tujuan tersebut pemerintah membentuk suatu BUMN yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan, yang merupakan salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional, disamping usaha swasta dan koperasi.

Keberadaan BUMN sudah dikenal sejak sebelum Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia. Pada masa Pemerintahan Hindia Belanda dibuat dua jenis BUMN. Jenis yang pertama adalah BUMN yang pengelolaannya diatur berdasarkan *Indische Comptabiliteitwet* (ICW), berdasarkan *Staatblad*. 1925 No. 448; dan jenis yang kedua adalah BUMN yang pengelolaannya diatur berdasarkan *Indische Bedrijvenwet* (IBW), berdasarkan *Staatblad*. 1927 No. 419 jo. *Staatblad*. 1936 No. 445.

Pada Tahun 1960, dalam rangka pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945 dan dalam rangka penyeragaman cara mengelola dan menguasai serta bentuk hukum perusahaan negara, maka diterbitkan Undang Undang No. 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara (Lembaran Negara RI Tahun 1960 No. 59, Tambahan Lembaran Negara RI Tahun 1960 No. 2890) (selanjutnya disebut UU Perusahaan Negara). Pada saat itu telah terdapat bermacam-macam Perusahaan Negara, misalnya:

1. Perusahaan-Perusahaan Negara yang didirikan berdasarkan *Indische Comptabiliteitwet* (ICW) dan *Indische Bedrijvenwet* (IBW)<sup>1</sup>;
2. Perusahaan-Perusahaan Negara yang didirikan Pemerintah setelah Proklamasi Kemerdekaan;
3. Perusahaan-Perusahaan Negara yang merupakan Nasionalisme Perusahaan Asing (Belanda) berdasarkan Undang Undang RI No. 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda di Indonesia (Lembaran Negara RI Tahun 1958 No. 162, Tambahan Lembaran Negara RI Tahun 1958 No. 1690).

Berdasarkan macam-macam Perusahaan Negara tersebut di atas, tampak bahwa negara mempunyai peran dan tanggung jawab normatif dimana peran dan tanggung jawab tersebut berasaskan atau berpedoman pada norma dan peraturan yang baku dan berlaku dalam berbagai bidang kehidupan. Hal ini tampak dalam bidang ekonomi dengan dibentuknya perusahaan negara yang lebih populer dengan nama BUMN dengan diterbitkannya Undang Undang No. 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 1969 (Lembaran Negara Tahun 1969 No. 16, Tambahan Lembaran Negara Tahun 1969 No. 2890) Tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara Menjadi Undang-undang. Undang-undang tersebut membagi BUMN menjadi tiga, yaitu: Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Perseroan (Persero), kemudian digantikan dengan Undang-Undang yang baru yaitu Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara RI Tahun 2003 No. 70, Tambahan Lembaran Negara RI Tahun 2003 No.

---

<sup>1</sup> R.T. Sutantya R. Hadhikusuma, *Pengertian Pokok Hukum Perusahaan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, h. 181

4297) (selanjutnya disebut UU BUMN) yang membagi BUMN menjadi dua jenis saja yaitu: Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum).

Kecenderungan yang mendasari pembentukan BUMN pada awalnya adalah pemerintah mempunyai kemampuan untuk menghasilkan sendiri barang dan jasa serta mendistribusikannya di pasar. Kondisi ini mendorong intervensi pemerintah dalam operasional BUMN menjadi dominan. Inkonsistensi dan ketidakjelasan ini selanjutnya membawa dampak infleksibilitas operasional, lingkungan kerja yang pasif dan kurang kreatif. Hal tersebut menjadikan pengelolaan BUMN lebih ditekankan pada prosedur kebijakan pemerintah daripada menjalankan norma berbisnis, transaksi biaya yang tinggi dan akhirnya terjadi inefisiensi<sup>2</sup>.

Pada negara berkembang seperti Indonesia memiliki beberapa alasan untuk mengadakan BUMN, diantaranya adalah untuk menyeimbangkan atau menggantikan posisi swasta yang lemah. Hal ini dimaksudkan untuk menghasilkan rasio investasi, alih teknologi, meningkatkan sektor ketenagakerjaan, dan memproduksi barang-barang dengan harga terjangkau<sup>3</sup>. Akan tetapi masih banyak BUMN yang secara ekonomi tidak berjalan efisien. Kondisi yang seperti ini menyebabkan besar kemungkinan bahwa BUMN akan menjadi penyebab persoalan besarnya beban yang ditanggung langsung oleh negara dalam upaya mempertahankan pengelolaannya<sup>4</sup>. Untuk mengoptimalkan peran BUMN, pengurusan dan pengawasannya harus dilakukan secara profesional.

Tujuan didirikannya BUMN diarahkan untuk mencapai dua tujuan sekaligus, yaitu tujuan komersial dan sosial. Komersial karena dituntut untuk dapat mengejar keuntungan, dan sosial karena dituntut juga mengemban misi sosial, yaitu memberikan bimbingan dan bantuan kepada ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.

---

<sup>2</sup> Tim Privatisasi BUMN Departemen Keuangan, *Privatisasi: Studi Banding BUMN Perancis*, Paper Seminar ISEI Cabang Jakarta, 30 Januari 1996, h. 19

<sup>3</sup> Bismar Nasution, *Privatisasi: Menjual Atau Menyehatkan*, Jurnal Hukum, Program Magister Ilmu Hukum Pasca Sarjana, Volume 01, Nomor 01, 2005, h. 20

<sup>4</sup> *Ibid.*

Pada saat sekarang ini permasalahan yang menyangkut BUMN khususnya yang berbentuk Perseroan Terbatas (Persero) banyak mendapat sorotan dan perhatian publik baik dari para ahli hukum, lembaga swadaya masyarakat maupun dari aparat penegak hukum. Pengaturan tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut PT) sebagai suatu badan hukum telah ada dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut UUPT). Di dalam UUPT tersebut terdapat ketentuan mengenai tanggung jawab direksi atas pengelolaan perseroan.

Berdasarkan prinsip yang berlaku pada perseroan terbatas pada umumnya bahwa suatu perseroan terbatas sebagai badan hukum yang mandiri memiliki harta kekayaan atau asset tersendiri yang terpisah dari harta kekayaan pribadi para pemegang sahamnya, sehingga apabila suatu perseroan mengalami atau menderita kerugian, para pemegang saham hanya bertanggung jawab terbatas hanya sebesar modal yang ditanamkan dalam perseroan dan tidak sampai menyangkut harta pribadi. Sementara harta kekayaan BUMN Persero tidak jelas statusnya karena dimasukkan sebagai harta kekayaan negara atau keuangan negara. Oleh karena itu dari sisi pengelolaan dan pengelolaan perseroan khususnya mengenai pengelolaan asset ada perbedaan.

Fenomena akhir-akhir ini dapat dilihat dari munculnya berbagai kasus dan peristiwa terkait dengan BUMN khususnya mengenai pengelolaan BUMN (Persero) oleh direksi yang diduga banyak melakukan penyimpangan. Salah satu contoh kasus yaitu kasus korupsi yang menimpa Eduardus Cornelis William Neloe, Direktur Utama Bank Mandiri yang diajukan ke pengadilan pidana korupsi dalam kasus kredit macet dimana jumlah kredit macet pada buku tahun 2003

mencapai 15421 triliun. Kredit bermasalah berawal karena bawaan sebelum merger, dan kedua adalah kredit bermasalah yang muncul setelah Bank Mandiri terbentuk di bawah kepemimpinan Neloe. Untuk kredit yang demikian, pengamat ekonomi Ichsanuddin Noorsy menganggapnya sebagai kegagalan Neloe. Sedangkan kategori yang kedua, mengindikasikan bahwa merger Bank Mandiri dan kualitas kerja manajemen bank itu tidak memberikan hasil yang memuaskan. Seharusnya merger bertujuan menyelamatkan usaha dari kebangkrutan. Dulu, Bank Mandiri nyaris bangkrut karena kredit bermasalahnya mencapai 70,9 persen, dan bank dalam kondisi merugi. Untuk mencegah kebangkrutan, pemerintah menyetujui saran IMF menggabungkan keempat bank "pelat merah" itu dan menginjeksi dengan obligasi yang tidak tanggung-tanggung, mencapai Rp 178 triliun. Tapi dalam perjalanan, suntikan modal ditambah dana hasil go public itu bukannya membuat bank tersebut tambah solid, melainkan kredit bermasalah masih saja terjadi. Beberapa di antaranya seperti terungkap dalam audit BPK.

Banyak pandangan yang negatif yang mengarah kepada pembentukan opini tentang ketidakberesan maupun ketidakprofesionalan direksi dalam mengurus dan mengelola perseroan. Dengan perkataan lain banyak pihak-pihak yang mengkritisi pengurusan dan pengelolaan BUMN tanpa didasari pemahaman yang komprehensif sampai sejauhmana kedudukan, peranan dan tanggung jawab direksi dalam pengurusan BUMN dan mengapa kinerja beberapa BUMN tidak seperti yang diharapkan.

Dalam hal direksi melakukan penyimpangan atas ketentuan dimaksud, komisaris dapat mengusulkan pemberhentian anggota direksi kepada Rapat

Umum Pemegang Saham (RUPS) serta melaporkan kepada aparat penegak hukum apabila ternyata ditemukan penyimpangan yang dilakukan oleh direksi.

Tidak jarang terjadi bahwa walaupun komisaris, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau akuntan publik tidak menemukan adanya penyimpangan yang merugikan keuangan negara atau perseroan dan laporan pertanggung jawaban direksi telah diterima oleh RUPS tidak menjadi jaminan bagi direksi untuk tidak diperiksa oleh aparat penegak hukum. Alasan pemeriksaan sering didasarkan hanya pada adanya laporan dan pengaduan masyarakat. Tindakan ini tidak logis dari segi analisis yuridis, karena secara yuridis apabila pertanggung jawaban direksi telah diterima dan disetujui oleh RUPS selaku pihak yang paling berkepentingan melindungi perseroan dari kerugian yang diakibatkan direksi atau selaku pemegang kekuasaan tertinggi dalam perseroan maka pihak lain (instansi/lembaga pemerintah atau pihak manapun) tidak berwenang untuk mencampurinya.

Hal ini timbul sebagai akibat kurangnya pemahaman hukum perusahaan dan adanya disharmonisasi antara hukum perusahaan dengan hukum keuangan negara. Sehingga aparat penegak hukum selalu mengedepankan peraturan-peraturan atau hukum publik sebagai suatu alat untuk menekan direksi/manajemen atau pekerja BUMN. Kesewenang-wenangan penyelenggara negara atau aparat hukum telah menimbulkan rasa ketakutan kepada direksi/manajemen atau pekerja BUMN. Intervensi yang mengatasnamakan kepentingan publik atau masyarakat dijadikan dasar atau alasan untuk secara langsung masuk melakukan pemeriksaan terhadap perangkat organisasi atau terhadap pekerja BUMN. Sehingga patut direnungkan kembali konsep hukum pembangunan dalam konteks perkembangan hukum yang

menjunjung tinggi demokrasi dan hak asasi manusia. Perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan masyarakat termasuk kedalamnya lembaga-lembaga dan proses-proses yang mewujudkan hukum itu ke dalam kenyataan. Perangkat kaidah yang dikenal dengan norma-norma (*norms*) harus memenuhi asas *lex certa*, yaitu rumusan harus pasti (*certainty*) dan jelas (*concise*) serta tidak membingungkan (*unambiguous*)<sup>5</sup>. Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang BUMN yang juga mengakui prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas ternyata tidak didukung dengan keberadaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara RI Tahun 2003 No. 47, Tambahan Lembaran Negara RI No. 4286) (selanjutnya disebut UUKeuangan Negara) sehingga dapat dikatakan bahwa disharmonisasi di antara peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengurusan dan pengelolaan kegiatan BUMN merupakan pemicu terjadinya situasi dan kondisi yang tidak memungkinkan bagi direksi dapat mengurus dan mengelola kegiatan usaha BUMN secara optimal. Bahkan yang terlihat adalah kekhawatiran dan ketakutan mengambil suatu keputusan atau kebijakan karena takut diperiksa aparat penegak hukum.

Mekanisme pertanggungjawaban direksi dalam pengurusan BUMN telah diatur dalam UU BUMN, disamping ketentuan lain yang diatur dalam UUPT. Dalam hal ini, penulis lebih menekankan kepada pertanggungjawaban perdata meskipun pada hakekatnya pertanggungjawaban direksi tidak terbatas hanya pada pertanggungjawaban perdata namun apabila dapat dibuktikan adanya perbuatan pidana seperti penipuan (*fraud*) maka direksi dapat dipertanggungjawabkan secara

---

<sup>5</sup>Romli Atmasasmita, *Pengantar Hukum Kejahatan Bisnis*, Bogor, Kencana, 2003, h. 23

pidana, hal inilah yang kemudian menjadi masalah karena seringkali dalam mengambil keputusan Direksi dan Komisaris memiliki keraguan dan kekhawatiran akan salah langkah dan dituntut secara pidana.

Dari penjelasan diatas, maka penulis akan meneliti tentang **“Peran dan Tanggung Jawab Direksi dan Komisaris Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara dalam Badan Usaha Milik Negara (Persero)”**.

## **I. 2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat ditarik permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah peran, tugas, dan fungsi Komisaris dan Direksi Terhadap pengelolaan Keuangan Negara dalam Badan Usaha Milik Negara (Persero)?
2. Apakah bentuk tanggung jawab Komisaris dan Direksi dan perlindungan hukum bagi Negara sebagai pemegang saham Kepada Komisaris dan Direksi atas kerugian yang terjadi dalam suatu transaksi pengelolaan keuangan Negara dalam Badan Usaha Milik Negara (Persero)?

## **I. 3 Tujuan Penelitian**

Adapun maksud dan tujuan penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah:

- a. Tujuan praktis untuk memperluas pemahaman pada konsep keuangan negara dalam BUMN (Persero) apakah sesuai dengan konsep perundang-undangan.

- b. Tujuan akademis untuk memenuhi persyaratan yaitu melengkapi dan memenuhi tugas untuk memperoleh gelar magister hukum di Universitas Pelita Harapan Surabaya.

#### **I. 4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian atau tesis ini adalah:

1. Memberikan masukan pada pemerintah dan DPR untuk menyempurnakan peraturan perundang-undangan tentang Keuangan Negara dan Pengelolaannya dalam kaitannya dengan BUMN.
2. Hasil penelitian ini dapat menjadi bahan kajian lebih lanjut, dan menambah wawasan ilmu pengetahuan di bidang hukum tentang Pengelolaan Keuangan Negara dalam BUMN.

#### **I. 5 Metode Penelitian**

##### **I.5.1. Tipe Penelitian**

Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah Yuridis Normatif, dimana di dalam menyelesaikan masalahnya dengan cara meneliti dan mengkaji hukum positif dengan menggunakan *Law in Book*. "Disebut juga penelitian hukum doktrinal yaitu hukum dikonsepskan sebagai apa yang tertulis dalam perundang-undangan atau hukum dikonsepskan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas<sup>6</sup>".

##### **I.5.2. Pendekatan Masalah**

---

<sup>6</sup>Amirudin Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, PT Rajagrafindo, 1995, h. 38

Bahan yang diperoleh nantinya akan dianalisa terhadap teori-teori hukum dan peraturan perundang-undangan dimana pendekatan ini dinamakan *statute approach*.<sup>7</sup> *Statute approach* adalah pendekatan permasalahan yang mendasar pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan ada kaitannya dengan permasalahan yang sedang terjadi, salah satunya adalah Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dengan Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara. Selain *statute approach*, pendekatan yang digunakan adalah *conceptual approach*.

*Conceptual approach* adalah pendekatan yang dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada dimana peneliti harus membangun suatu konsep untuk dijadikan acuan dalam penelitiannya melalui pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum yang berkaitan dengan kepentingan umum dan juga untuk meneliti atau menyingkap tirai perusahaan yang dalam hal ini tidak akan dijumpai kata-kata tersebut dalam perundang-undangan<sup>8</sup>.

### I.5.3. Bahan Hukum

Terdapat bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu:

- 1) Bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan, antara lain:
  - a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;
  - b. Undang Undang No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara;
  - c. Undang-undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas;

---

<sup>7</sup> Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Perdana Media Group, 2006, h. 96

<sup>8</sup> *Ibid*, h. 137

- d. Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara;
  - e. Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara;
  - f. Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
  - g. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 Tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara;
  - h. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2003 tentang Pelimpahan Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Menteri Keuangan pada Perusahaan Perseroan (Persero), Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Jawatan (Perjan) kepada Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara;
- 2) Bahan hukum sekunder yang dapat memberikan penjelasan terhadap hukum primer, yang berupa hasil penelitian sebelumnya, pendapat para ahli dalam seminar serta pertemuan ilmiah lainnya, dan catatan-catatan penting.

Seluruh bahan hukum tersebut di atas diperoleh dengan menggunakan hasil studi dokumen guna memperoleh teori atau pendapat para ahli hukum.

#### I.5.4. Pengumpulan dan Analisa Bahan Hukum

##### a. Langkah Pengumpulan Bahan Hukum

Metode pengumpulan data yang digunakan adalah penelitian kepustakaan atau *library research* yaitu suatu metode pengumpulan data dengan cara membaca atau mempelajari buku peraturan perundang-

undangan dan sumber kepustakaan lainnya yang berhubungan dengan obyek penelitian<sup>9</sup>.

Penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti, menelaah, dan membaca buku-buku, peraturan perundang-undangan, maupun kumpulan literatur yang ada hubungannya dengan masalah yang dibahas, kemudian bahan tersebut disusun secara sistematis dengan menggunakan metode deduksi, menggunakan pemikiran yang berawal dari pengetahuan yang bersifat umum yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan dan kemudian dilanjutkan dengan permasalahan yang bersifat khusus, sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan yang dikemukakan.

b. Analisa Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, digunakan penafsiran gramatikal (tata bahasa), yaitu adalah penafsiran berdasarkan peraturan perundang-undangan, yaitu berpedoman pada arti perkataan-perkataan dalam hubungannya satu sama lain dalam kalimat yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan dan pengertian setempat. Dan Penafsiran Sistematis yaitu penafsiran dengan cara melihat (memperhatikan) susunan pasal yang berhubungan dengan pasal-pasal yang lainnya yang ada di dalam undang-undang itu sendiri maupun dengan pasal-pasal lain dari undang-undang yang lain untuk memperoleh pengertian yang lebih mantap.

## I. 6 Kajian Teoritik

Penerapan suatu sistem hukum rasional dalam sistem hukum perusahaan

---

<sup>9</sup>Hilman Hadikusuma, *Pembuatan Kertas Kerja Skripsi Hukum*, Mandar Maji, Bandung, 1991, h. 80

tentunya memberikan dampak pada proses penegakan hukum di Indonesia terutama dalam kebijakan pemberlakuan hukum, seperti efektifitas UU BUMN yang walaupun pada hakekatnya memiliki muatan politis yang diinginkan oleh pembentuk undang-undang dan masyarakat internasional hal ini sejalan dengan pendapat Soeryono Soekanto, melihat efektifitas suatu kaedah hukum pada tatanan penegakan hukum sebagai suatu proses yang pada hakekatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang secara ketat tidak diatur oleh kaedah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi dan pada hakekatnya diskresi berada di antara hukum dan moral (etika dalam arti sempit), hal ini sebagaimana pendapat Roscoe Pound<sup>10</sup>. Sebagai negara yang berdasarkan atas hukum maka bekerjanya sistem hukum korporasi pada umumnya khususnya mengenai pertanggungjawaban korporasi menjadi prioritas utama dalam bidang hukum ekonomi di dalam tubuh BUMN.

Di dalam UUPT tersebut terdapat ketentuan mengenai tanggung jawab direksi atas pengurusan perseroan. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 92 ayat (1) UUPT yang menyatakan bahwa direksi menjalankan pengurusan perseroan untuk kepentingan perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan. Disebutkan juga dalam ketentuan Pasal 98 ayat (1) UUPT yang menyatakan bahwa direksi mewakili perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan. Tanggung jawab pengurusan ini mengandung makna bahwa direksi ditugaskan dan berwenang untuk mengatur atau mengelola kegiatan-

---

<sup>10</sup>Soeryono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2004, h. 7

kegiatan perseroan terbatas; mengurus kekayaan perseroan terbatas; dan mewakili perseroan terbatas di dalam dan di luar pengadilan.

Dalam Pasal 2 UU BUMN menyatakan bahwa maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah:

- a. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya.
- b. Mengejar keuntungan.
- c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.
- d. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi.
- e. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.

Berdasarkan hal tersebut berarti bahwa tujuan didirikannya BUMN diarahkan untuk mencapai dua tujuan sekaligus, yaitu tujuan komersial dan sosial. Komersial karena dituntut untuk dapat mengejar keuntungan, dan sosial karena dituntut juga mengemban misi sosial, yaitu memberikan bimbingan dan bantuan kepada ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.

Pengaturan mengenai pengurusan BUMN diatur dalam Pasal 5 UU BUMN yang menyatakan bahwa:

1. Pengurusan BUMN dilakukan oleh direksi.
2. Direksi bertanggung jawab penuh atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN serta mewakili BUMN, baik di dalam maupun di luar pengadilan.
3. Dalam melaksanakan tugasnya, anggota direksi harus mematuhi anggaran dasar BUMN dan peraturan perundang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban serta kewajaran.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 UU BUMN disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut “BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya

dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”. Hal ini lebih dipertegas lagi dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 45 Tahun 2005 Tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara. Pasal 1 angka 2 UU BUMN yang menyatakan bahwa

Perusahaan Perseroan untuk selanjutnya disebut Persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.

Dengan demikian secara sederhana dan ringkas dapat diartikan bahwa BUMN adalah suatu badan usaha yang melakukan kegiatan usaha yang modalnya paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) dimiliki oleh negara.

Pasal 11 UU BUMN menyatakan bahwa terhadap persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

Kerangka Teori dalam menelaah tanggung jawab direksi dalam pengurusan BUMN dalam tatanan *legal substance* dapat dilihat dari rumusan Mochtar Kusumaatmadja, bahwa hukum adalah sarana pembangunan yaitu sebagai alat pembaharuan dan pembangunan masyarakat yang merupakan alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Mengingat fungsinya, sifat hukum pada dasarnya adalah konservatif. Artinya hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah dicapai. Selain itu hukum harus dapat

membantu proses perubahan pembangunan masyarakat tersebut<sup>11</sup>.

Pembebanan pertanggungjawaban perdata terhadap direksi harus merujuk kepada hukum perusahaan dan anggaran dasar perseroan itu sendiri. Artinya sepanjang direksi perseroan telah melakukan tugas dan kewenangannya dengan segala kemampuan profesionalitasnya, kehati-hatian dan dengan itikad baik untuk kepentingan perseroan sesuai maksud dan tujuan perseroan, maka direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan untuk mengganti kerugian yang di derita perseroan.

Perihal Keuangan Negara diatur dalam bab VIII hal Keuangan Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945. Bunyi ketentuan Bab VIII hal keuangan Pasal 23 pasca amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi:

- (1) Anggaran pendapatan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan Negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-Undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.
- (2) Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja Negara yang diusulkan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan Dewan Perwakilan daerah.
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja Negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan anggaran pendapatan dan belanja Negara tahun yang lalu.

Menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah "...semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut". Selanjutnya dalam pasal 2 Undang-Undang Keuangan

---

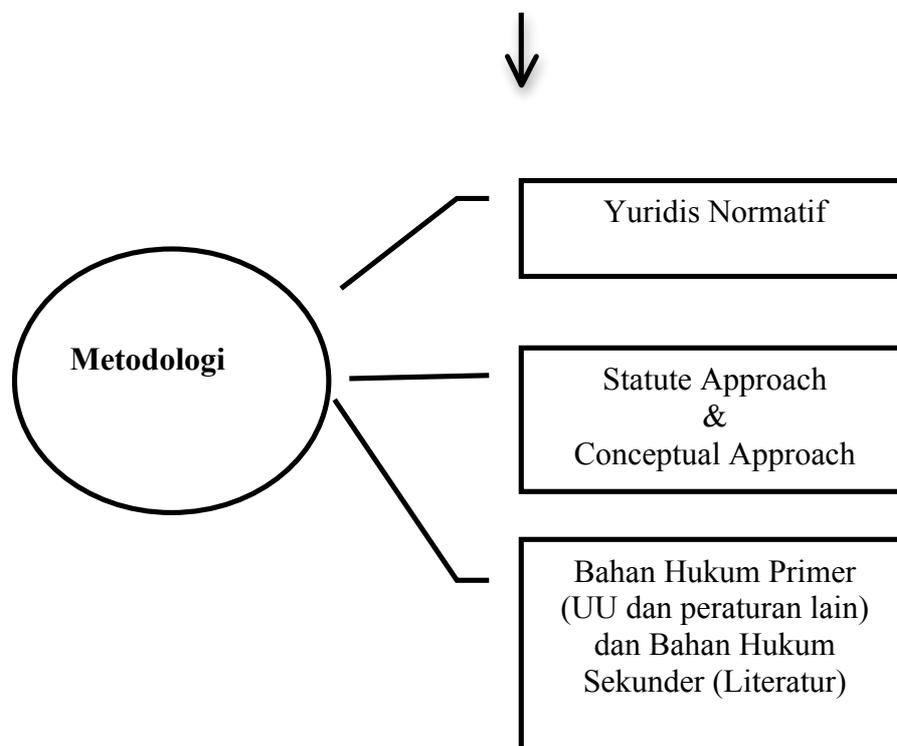
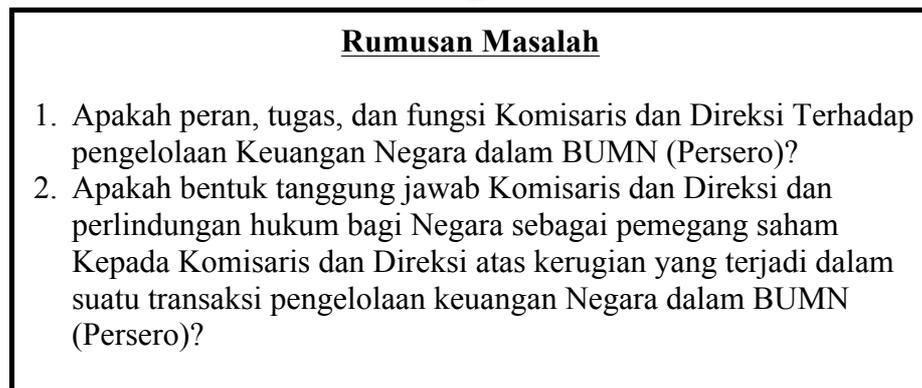
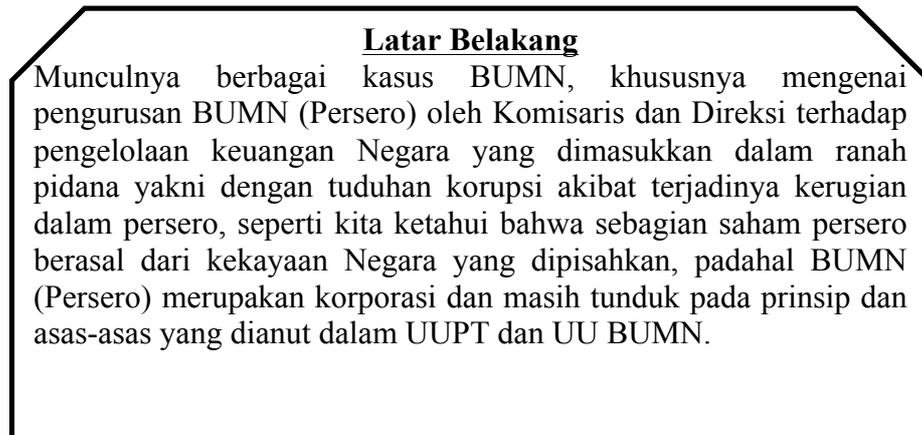
<sup>11</sup>Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dan Pembangunan*, Bandung, Alumni, 2002, h. 13

Negara menyebutkan bahwa "Keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi:

- 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
- 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"

Pengertian dan ruang lingkup keuangan negara dalam Undang- Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dipertegas pada bagian penjelasan umumnya yang mengatakan:

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan. Dari sisi obyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut diatas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara, daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan Keuangan Negara.

Skema BAB I tentang Alur Bab I

## **I. 7 Pertanggungjawaban Sistematika**

Untuk mengetahui gambaran sementara isi dapat dilihat pada sistematika pertanggungjawaban yang dipaparkan dalam bab ini. Paparan sistematika pertanggungjawaban penulisan ini diharapkan dapat memberikan gambaran sepintas terhadap keseluruhan isi penelitian ini.

Dalam rangka penulisan skripsi ini, maka sistematika penulisan disusun sebagai berikut:

**BAB IPENDAHULUAN**, bab ini memuat latar belakang permasalahan yang berisi uraian tentang fakta-fakta, baik fakta hukum maupun fakta non hukum, yang terkait atau menjadi motivasi munculnya permasalahan yang diteliti dalam penelitian ini. Kemudian dilanjutkan rumusan permasalahan yang merupakan isu hukum yang akan menjadi titik tolak pembahasan dalam penelitian ini. Bertolak dari rumusan permasalahan ini, juga dikemukakan mengenai tujuan apa yang ingin dicapai, manfaat yang diperoleh, mengenai metode, teknik, dan cara yang digunakan dalam penelitian ini, baik menyangkut penggunaan pendekatan masalahnya, pencarian bahan hukumnya, sampai dengan pengumpulan bahan hukum. Tidak kalah pentingnya dalam Bab I ini juga diuraikan teori-teori yang melandasi penelitian, yang kemudian tersaji dalam sub judul Kajian Teoritik dan Pertanggungjawaban Sistematika.

**BAB II PERAN KOMISARIS DAN DIREKSI TERHADAP PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA DALAM BADAN USAHA MILIK NEGARA**, bab ini memuat sub bab pertama yaitu Peran dan Kedudukan Direksi dan Komisaris dalam BUMN (Persero), bab ini memuat

tentang peran, kedudukan, tugas, fungsi dan tanggung jawab Komisaris dalam mengelola keuangan negara dalam BUMN yang melingkupi hak dan kewajibannya. Lalu pada sub bab kedua berisi tentang peran, kedudukan, tugas, fungsi dan tanggung jawab Direksi dalam Pengelolaan Keuangan Negara dalam BUMN. Kemudian sub bab tiga adalah Pengelolaan Keuangan Negara dan Modal Persero yang berisi tentang pengertian keuangan negara, modal persero, penyertaan modal negara dan pemisahan kekayaan negara dalam BUMN Persero.

**BAB III TANGGUNG JAWAB DIREKSI TERHADAP KEUANGAN NEGARA YANG TERDAPAT DALAM BUMN PERSERO**, pada bab ini penulis membahas tentang sub bab pertama Tanggung jawab Keperdataan Komisaris dan Direksi terhadap kerugian keuangan negara dalam BUMN Persero, yang memuat tentang pertanggungjawaban Komisaris dan Direksi terhadap kerugian keuangan negara beserta asas-asas yang mendukung. Sub bab kedua membahas mengenai Tanggung jawab Pidana Komisaris dan Direksi terhadap kerugian keuangan negara dalam BUMN (Persero). Sub bab ketiga membahas tentang bentuk perlindungan hukum Negara sebagai pemegang saham kepada Komisaris dan Direksi terhadap kerugian keuangan negara dalam BUMN (Persero).

**BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN**, Pada Bab ini terdiri dari Kesimpulan dan Saran, kesimpulan berisi tentang jawaban dari penelitian dan analisis yang dilakukan dan saran yang berupa himbauan kepada Pemerintah.