

**JURNAL****IMPLIKASI YURIDIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI  
NOMOR 48/PUU-XI/2013 TERHADAP INDEPENDENSI PERUSAHAAN  
MENGENAI PENGELOLAAN HARTA KEKAYAAN BUMN DALAM  
MEWUJUDKAN PRINSIP *GOOD CORPORATE GOVERNANCE*****ARTIKEL ILMIAH**

Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat  
Memperoleh Gelar Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum

Oleh

**DONNY SATYA WIDJANARKO**

**NIM. 115010100111034**



**KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
FAKULTAS HUKUM  
MALANG  
2015**

IMPLIKASI YURIDIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 48/PUU-XI/2013 TERHADAP INDEPENDENSI PERUSAHAAN MENGENAI PENGELOLAAN HARTA KEKAYAAN BADAN USAHA MILIK NEGARA DALAM MEWUJUDKAN PRINSIP *GOOD CORPORATE GOVERNANCE*.

ABSTRAK

Donny Satya W, Dr.Bambang Winarno S.H.,M.S, Dr Reka Dewantara S.H.,MH

Program Studi Strata Satu Ilmu Hukum

Fakultas Hukum

Universtias Brawijaya

donnysatyaw@gmail.com

Dalam penulisan jurnal ini penulis mengangkat permasalahan mengenai implikasi yuridis putusan mahkamah konstitusi nomor 48/PUU-XI/2013 terhadap independensi perusahaan mengenai pengelolaan harta kekayaan badan usaha milik negara dalam mewujudkan prinsip *Good Corporate Governance*. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah dasar pengajuan *Judicial Review* dalam putusan Mahkamah Konstitusi nomor 48/PUU-XI/2013 mengenai konsep kekayaan negara dalam regulasi penyertaan modal Negara terhadap BUMN serta akibat hukum apa yang muncul dari adanya putusan Mahkamah Konstitusi nomor 48/PUU-XI/2013 terhadap independensi perusahaan mengenai pengelolaan harta kekayaan Badan Usaha Milik Negara dalam mewujudkan prinsip *Good Corporate Governance*.

Berdasarkan hasil penelitian, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 terkait dengan pengujian pasal 2 huruf g dan i UU nomor 17 tahun 2003 terhadap pasal 23 UUD 1945 bahwa dasar pengajuan judicial review mengenai konsep kekayaan negara dalam regulasi penyertaan modal Negara terhadap BUMN dilandasi karena adanya ketentuan dalam pasal 2 huruf g dan huruf i UU Nomor 17 Tahun 2003 yang dikualifikasikan sebagai pasal yang melanggar UUD 1945 karena menjadikan keuangan negara di luar wujud APBN sebagai bagian dari ruang lingkup keuangan negara pasca di amandemen. Sehingga menimbulkan akibat hukum dalam pengelolaan sektor keuangan perusahaan negara karena, terdapat pemisahan status negara sebagai penyelenggara pemerintahan dengan status sebagai pelaku usaha. Pemerintah sebagai pemilik modal terbesar pada BUMN persero dan perum dianggap tidak menerapkan konsep *good corporate governance* terhadap independensi pengelolaan harta kekayaan perusahaan dan mengindahkan doktrin-doktrin yang berlaku pada perseroan terbatas, yaitu doktrin *Piercing The Corporate Veil* dan *Fiduciary Duty*.

Kata Kunci : Implikasi Yuridis, Putusan Mahkamah Konstitusi, Keuangan Negara, Badan Usaha Milik Negara

IMPLIKASI YURIDIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 48/PUU-XI/2013 TERHADAP INDEPENDENSI PERUSAHAAN MENGENAI PENGELOLAAN HARTA KEKAYAAN BADAN USAHA MILIK NEGARA DALAM MEWUJUDKAN PRINSIP *GOOD CORPORATE GOVERNANCE*.

ABSTRACT

Donny Satya W, Dr.Bambang Winarno S.H.,M.S, Dr Reka Dewantara S.H.,MH

Program Studi Strata Satu Ilmu Hukum

Fakultas Hukum

Universtias Brawijaya

donnysatyaw@gmail.com

In writing this journal authors raised issues concern the implications of juridical court ruling number 48 / PUU-XI / 2013 against the independence of the company regarding the management of assets of state-owned enterprises in realizing the principles of Good Corporate Governance. This study aims to determine whether the basic filing Judicial Review of the concept of state assets in the investment of the regulation on SOEs and what the legal consequences arising from the decision of the Constitutional Court number 48 / PUU-XI / 2013 against the independence of the company regarding the management of the assets owned Enterprises countries in realizing the principles of good corporate governance.

Based on the research results, the Constitutional Court Decision No. 48 / PUU-X / 2013 relating to the testing of article 2 letter g and i Act number 17 of 2003 on article 23 of the 1945 Constitution that the basis of the filing of judicial review of the concept of state assets in the investment of the regulation on SOEs based because of the provisions in Article 2 letter g and i is Law No. 17 of 2003 which qualified as violating the article of the 1945 Constitution because it makes the state finances beyond the form of the state budget as part of the scope of the country's financial post in the amendment. Giving rise to legal consequences in the management of the financial sector because the state company, there is separation of state status as government administrators with the status as entrepreneurs. Government as the owner of the largest capital in SOEs owned and Housing is considered not to apply the concept of good corporate governance in the independence of the management of assets of the company and heeding doctrines that apply to limited liability, ie the doctrine Piercing The Corporate Veil and Fiduciary Duty.

Keywords: juridical implications, the Constitutional Court's decision, the State Treasury, State-Owned Enterprises

## A. Pendahuluan

Berdasarkan pada pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, Pelaku kegiatan ekonomi di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi tiga (3) pelaku ekonomi pokok atau yang sering disebut sebagai agen-agen pemerintah dalam pembangunan ekonomi yang masing-masing memiliki fungsi dan perannya masing-masing. Diantaranya adalah Pemerintah, Koperasi dan Swasta.

Pemerintah dalam hal ini adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang merupakan Badan Usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.<sup>1</sup> Tujuannya adalah untuk: (a) menambah keuangan kas negara; (b) membuka lapangan pekerjaan; (c) melayani dan memenuhi kebutuhan masyarakat; (d) memenuhi kebutuhan nasional yang tidak dilakukan oleh swasta; (e) untuk mengendalikan bidang-bidang usaha strategis dan menguasai hajat hidup orang banyak; (f) dan sebagai sumber pendapatan negara.

BUMN terdiri dari 2 (dua) macam, yaitu Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum). 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. Sedangkan, Perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Berkaitan dengan permasalahan harta kekayaan BUMN yang berasal dari negara, terdapat ketentuan yang berbeda terkait kekayaan BUMN sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003

---

<sup>1</sup> Undang-Undang No. 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, pasal 1 angka (1)

tentang Keuangan Negara. Ketentuan yang penulis maksud adalah Pasal 2 huruf g dan i UU Keuangan Negara yang menyatakan bahwa keuangan negara meliputi:<sup>2</sup>

- “ g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
- i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.”

Hal ini lah yang menjadi dasar pengajuan *Judicial Review* terhadap ketentuan pasal 23 ayat (1) UUD 1945. Dimana pengajuan *Judicial Review* ini di ajukan oleh pemohon *Center for Strategic Studies University of Indonesia* (CSS-UI) atau Pusat Kajian Masalah Strategis Universitas Indonesia.<sup>3</sup> Bunyi pasal 23 ayat (1) UUD 1945 adalah :<sup>4</sup>

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

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi no. 48/PUU-XI/2013 yang telah diputus pada tanggal 18 September 2014, telah mengukuhkan status kekayaan negara yang bersumber dari keuangan negara dan dipisahkan dari APBN untuk disertakan menjadi penyertaan modal di BUMN tetap menjadi bagian dari rezim keuangan negara.<sup>5</sup>

Pada penelitian ini, penulis akan lebih memfokuskan penelitian kepada akibat dari adanya putusan Mahkamah Konstitusi no. 48/PUU-XI/2013 terhadap pengelolaan harta kekayaan BUMN dengan mengkaitkannya dengan prinsip *Good Corporate Governance*. Jika dikaji kembali mengenai putusan MK tersebut maka akan timbul benturan kewenangan antara pemilik kekayaan/modal pada BUMN (Pemerintah) terhadap pengelola perusahaan BUMN (Direksi, Komisaris). Oleh

---

<sup>2</sup> Undang-Undang nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 2 huruf g dan i

<sup>3</sup> Sumber Putusan Mahkamah Konstitusi, Putusan No. 48/PUU-XI/2013

<sup>4</sup> Undang-Undang Dasar 1945, pasal 23 ayat 1

<sup>5</sup> <http://www.bpk.go.id/news/pemisahan-kekayaan-negara-di-bumn>, diakses pada tanggal 7 Maret 2015 pukul 12.35 WIB.

karenanya penulis akan mengkaitkan putusan MK tersebut terhadap sejauh mana Independensi<sup>6</sup> yang dimiliki Pemerintah selaku pemilik modal pada BUMN terhadap para pemilik modal swasta yang terdapat pada BUMN.

## B. Rumusan Masalah

1. Apa yang menjadi dasar pengajuan *Judicial Review* dalam putusan Mahkamah Konstitusi nomor 48/PUU-XI/2103 mengenai konsep kekayaan negara dalam regulasi penyertaan modal Negara terhadap BUMN ?
2. Bagaimana implikasi yuridis putusan Mahkamah Konstitusi nomor 48/PUU-XI/2013 terhadap independensi perusahaan mengenai pengelolaan harta kekayaan Badan Usaha Milik Negara dalam mewujudkan prinsip *Good Corporate Governance* ?

## C. Pembahasan

Jenis Penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian yuridis normatif dengan pendekatan penelitian menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*) Dengan mempelajari pandangan-pandangan atau doktrin-doktrin didalam ilmu hukum, maka secara langsung peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang di hadapi.<sup>7</sup>

Dalam hal ini pendekatan dilakukan dengan menganalisis tentang pengelolaan harta kekayaan Badan Usaha Milik dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 tentang pengujian UU No. 17 Tahun

---

<sup>6</sup> Independensi adalah suatu keadaan atau posisi dimana kita tidak terikat dengan pihak manapun. Artinya keberadaan kita adalah mandiri. tidak mengusung kepentingan pihak tertentu atau organisasi tertentu. Dalam kaitannya pada BUMN, Independensi merupakan suatu prinsip dimana para pengelola dalam mengambil suatu keputusan bersifat profesional, mandiri, bebas dari konflik kepentingan dan bebas dari tekanan / pengaruh dari manapun yang bertentangan dengan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip – prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.

<sup>7</sup> Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Kencana, Jakarta, 2005, hal 95

2003 tentang Keuangan Negara (pasal 2 huruf g dan i) terhadap UUD 1945 pasal 23 ayat 1, terkait dengan independensi perusahaan mengenai harta kekayaan BUMN dalam mewujudkan prinsip *Good Corporate Governance*.

Bahan hukum yang digunakan untuk penelitian ini adalah bahan hukum primer yang meliputi peraturan perundang-undangan yang diurutkan berdasarkan hierarki tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia,<sup>8</sup> dan bahan hukum sekunder yang meliputi Literatur Buku yang berkaitan dengan Keuangan Negara, Badan Usaha Milik Negara, Putusan MK dan buku buku tentang keilmuan hukum. Seluruh data yang dapat mendukung ataupun membantu menjelaskan bahan hukum primer.

Dalam penulisan metode penelitian ini penulis menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum melalui studi pustaka, dokumen dan studi arsip serta penelusuran internet. Teknik Analisis Bahan Hukum yang digunakan adalah metode interpretasi atau penafsiran terhadap bahan-bahan hukum, pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan. Adapun metode interpretasi yang digunakan adalah:<sup>9</sup>

- 1) Interpretasi Gramatikal : Menafsirkan kata-kata dalam undang-undang sesuai kaidah bahasa dan kaidah hukum tata bahasa.
- 2) Interpretasi Sistematis : Menafsirkan Undang-Undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan.
- 3) Interpretasi Sosiologis : Menafsirkan peraturan hukum sehingga dapat diterapkan sesuai keadaan dan kebutuhan hukum masyarakat

Hasil dari permasalahan yang dikasji dalam penulisan ini adalah:

### **1. Dasar Pengajuan *Judicial Review* Mengenai Konsep Kekayaan Negara Dalam Regulasi Penyertaan Modal Negara Terhadap BUMN**

---

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki, “**Penelitian Hukum**”, Kencana, Jakarta, 2007, hal 96

<sup>9</sup> Ahmad Rifa’i, **Penemuan Hukum Oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif**, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hal, 62-68

Dalam permohonan pengajuan *Judicial Review* mengenai ketentuan pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yang diajukan oleh *Center for Strategic Studies University of Indonesia* (CSS-UI) atau Pusat Kajian Masalah Strategis Universitas Indonesia sebagai badan hukum privat yang dalam hal ini diwakili oleh para pengurusnya, yaitu :<sup>10</sup>

**Tabel1.1**  
**Daftar Nama Pemohon**

No	Nama	Alamat	Pekerjaan
1	Prof. Dr. Arifin P. Soeria Atmadja, S.H.,	Jalan Srengseng Sawah Nomor 45 Jagakarsa, Jakarta Selatan;	Ketua CSS-UI/Guru Besar/Dosen
2	Drs. R.M. Sigid Edi Sutomo	Komplek Timah, RT 09 RW 04, Kelurahan Cilandak Barat, Kecamatan Cilandak, Jakarta Selatan;	Wakil Ketua CSS-UI/Dosen
3	Dr. Machfud Sidik, M.Sc.	Jalan Ratna Nomor 70 RT 03 RW 02, Kelurahan Jatikramat, Kecamatan Jatiasih, Bekasi	Ketua Dewan Penyantun/Dosen
4	Dr. Tjip Ismail, S.H., MBA., M.M.	Jalan Kemanggisan Utama VII/45 RT04 RW 07 Kelurahan Kemanggisan, Kecamatan Palmerah, Jakarta Barat	Direktur Keuangan CSS-UI/Dosen
5	Dr. Darminto Hartono, S.H., L.L.M.	Jalan Hang Lekir VII/6 RT 08 RW 06, Kelurahan Gunung,	Direktur Kerja Sama CSS-

<sup>10</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 tentang pengajuan *Judicial Review* Pasal 2 huruf g dan i UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara terhadap Undang-Undang Dasar 1945 pasal 23 ayat 1, hal 1-2



		Kecamatan Kebayoran Baru, Jakarta Selatan	UI/Dosen
6	Dr. Dian Puji N. Simatupang, S.H., M.H.	Jalan Kruing I No.240A, RT 07 RW 06, Kelurahan Baktijaya, Kecamatan Sukmajaya, Depok;	Direktur Litbang CSS-UI/Dosen

Sumber : Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013

Dalam pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi mengatur bahwa, Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu :

1. Perorangan warga negara Indonesia;
2. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
3. Badan hukum publik atau privat; atau
4. Lembaga Negara

Sebagai badan hukum privat yang memiliki maksud dan tujuan dalam penelitian dan pengembangan guna memajukan pendidikan dan mengembangkan Tri Dharma Perguruan Tinggi, Pemohon memiliki hak konstitusional, yakni hak sebagaimana diatur dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan :<sup>11</sup>

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

Berdasarkan penjelasan tersebut, telah nyata terdapat kepentingan langsung maupun tidak langsung dari Pemohon dan menunjukkan Pemohon sebagai badan hukum privat, yang pengurusnya memiliki profesi sebagai dosen dan mempunyai pengetahuan dan keahlian di bidangnya masing-masing, memiliki kedudukan hukum

<sup>11</sup> Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

(legal standing) untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan pengujian undang-undang.

Dalam kaitannya dengan pasal yang dimohonkan, ketentuan pasal 23 ayat (1) UUD 1945 menegaskan batasan hukum dalam pengelolaan keuangan negara adalah keuangan sebagaimana diatur dan dirumuskan dalam Undang-Undang tentang APBN, sehingga kewajiban negara secara yuridis-konstitusional dan yuridis formal ada pada UU APBN dalam rangka mencapai tujuan bernegara guna sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Artinya negara sebagai badan hukum publik tidak perlu secara langsung maupun tidak langsung dan/tidak perlu melakukan tindakan hukum publik lainnya terhadap sektor keuangan privat, yang mengaburkan upaya mencapai tujuan bernegara dalam tujuan keuangannya melalui cara memperluas ruang lingkup hukum keuangan negara dan pengelolaan keuangan negara.

Akibat adanya ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Nomor 17 Tahun 2003, keuangan negara tidak hanya dimaknai sebagai:<sup>12</sup>

*“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”*

Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 17 Tahun 2003. Akan tetapi, dimaknai sebagai semua hak negara yang berasal, bersumber, dan diperoleh negara, tanpa memperhatikan faktor kewajiban dan risiko yang akan membahayakan keuangan negara pada umumnya dan APBN pada khususnya untuk mewujudkan tujuan bernegara mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dalam pasal 23 ayat (1) UUD 1945 telah menyiratkan bahwa adanya kehendak konstitusional yang membatasi keuangan negara

---

<sup>12</sup> Undang-Undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, pasal 1 angka (1)

pada wujud dalam pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN), dan bukan pada wujud pengelolaan keuangan lainnya. Ketentuan di dalam pasal 2 huruf g dan huruf i UU Nomor 17 Tahun 2003, juga tidak memberikan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban pada keuangan negara, sehingga akan dapat menghambat dukungan memajukan ilmu pengetahuan, teknologi, dan hukum.

Meskipun saat ini sudah ada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan Undang-Undang lainnya dalam pengelolaan keuangan perusahaan negara/ perusahaan daerah dan badan hukum. Akan tetapi dalam praktiknya pengelolaan, penyelenggaraan, pengurusan, pemeriksaan, dan pertanggung jawabannya tetap mengacu pada UU Nomor 17 Tahun 2003.

Dampak Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Nomor 17 Tahun 2003 pada sektor keuangan lain, yaitu keuangan perusahaan negara/daerah dan badan hukum yang mendapatkan fasilitas Pemerintah adalah pengelolaan sektor keuangan tersebut kadangkala dijadikan alat politik untuk mengamankan kekuasaan dalam kondisi yang tetap dan stabil. Sesuai dengan konsep manajemen keuangan yang baik, ruang lingkup keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Nomor 17 Tahun 2003 menimbulkan paradoks rasionalitas dalam tiga hal, yaitu tata kelola, pengaturan, dan risiko.

## **2. Akibat Hukum Terhadap Independensi Pengelolaan Harta Kekayaan BUMN dalam Mewujudkan *Good Corporate Governance***

Berdasarkan kepada ketentuan di dalam pasal 58 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang berbunyi:<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Undang-Undang no. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, pasal 58

*“Undang-undang yang diuji oleh Mahkamah konstitusi tetap berlaku, sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945”*

Sebelum adanya putusan final terkait dengan pengujian terhadap undang-undang yang diujikan, maka undang-undang tersebut masih tetap berlaku. Akan tetapi setelah pengujian Undang-Undang diputus final, maka putusan tersebut langsung berlaku mengikat sejak diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum.

Sehingga efek keberlakuannya bersifat prospektif ke depan (*forward looking*), bukan berlaku ke belakang (*backward looking*), artinya segala perbuatan hukum yang dilakukan berdasar undang-undang yang belum dinyatakan mempunyai tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat adalah perbuatan hukum yang sah secara hukum, termasuk akibat-akibatnya yang ditimbulkan oleh perbuatan hukum yang sah itu, juga sah secara hukum.

Adanya ketentuan pasal 2 huruf g dan i UU nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara mengandung inkonstitusionalitas dengan pasal 23 ayat (1) UUD 1945, dikarenakan wujud pengelolaan sektor keuangan lainnya, yaitu keuangan perusahaan negara/perusahaan daerah, serta perusahaan lain berbadan hukum sebagai wujud keuangan negara. Ketentuan tersebut menurut penalaran hukum dapat dipastikan akan mengaburkan tujuan keuangan negara dalam tujuan bernegara untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, khususnya dalam mencerdaskan kehidupan bangsa.

Dalam putusannya yang menolak seluruh permohonan pemohon untuk seluruhnya Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa :<sup>14</sup>

1. Ketentuan keuangan negara dalam UUD 1945 sesungguhnya tidak hanya secara terbatas diatur dalam pasal 23 UUD 1945, dengan demikian pasal 23 tersebut tidak dapat ditafsirkan secara terpisah tanpa mengaitkan dengan pasal-

---

<sup>14</sup> *Ibid*, Putusan halaman 227-228

pasal lain, karena UUD 1945 haruslah dipahami secara utuh termasuk dalam menafsirkan apa yang dimaksud dengan keuangan negara.

2. Dalam UUD 1945 BAB VIII Hal Keuangan pasal 23 C, di dalamnya terdapat norma yang menyatakan, “ hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang ”. pasal ini menjadi suatu perintah dari konstitusi untuk adanya pengaturan mengenai “ hal-hal lain ” tersebut dalam bentuk Undang-undang.
3. Rumusan pengertian mengenai keuangan negara dalam pasal 1 angka 1 UU 17 tahun 2003 menggunakan rumusan pengertian yang bersifat luas dan komperhensif dengan tujuan untuk mengamankan kekayaan negara yang sesungguhnya bersumber dari uang rakyat yang diperoleh melalui pajak, retribusi, maupun penerimaan negara bukan pajak. Pengertian dan ruang lingkup yang luas dimaksudkan untuk mencegah adanya celah dalam regulasi yang dapat mengakibatkan timbulnya kerugian negara.
4. Mahkamah Konstitusi juga telah mempertimbangkan bahwa BHMN PT, BUMN/BUMD merupakan kepanjangan tangan dari tangan pemerintah, dengan demikian posisi BHMN PT, BUMN/BUMD adalah melakukan pengelolaan keuangan negara.
5. Perluasan pengertian dan cakupan keuangan negara berdasarkan UU 17 tahun 2003 menurut Mahkamah Konstitusi tidak bertentangan dengan norma UUD 1945 mengenai keuangan negara. Pasal 23 UUD 1945 tidak berarti wujud pengelolaan keuangan negara hanya terbatas pada APBN, akan tetapi tidak terlepas dari pasal UUD 1945 yang lain, khususnya pasal 23C UUD 1945
6. Perluasan pengertian keuangan negara diderivasi dari konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang secara eksplisit dianut dalam UUD 1945, yaitu Pembukaan UUD 1945 alenia keempat, hingga ke pasal-pasal yang terdapat di dalamnya, mencita-citakan pembentukan suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa dan memajukan kesejahteraan umum.

Akibat dari adanya putusan Mahkamah Konstitusi ini menimbulkan ketidaksempurnaan hukum mengenai keuangan negara. Jika di telaah kembali melalui pengertian ruang lingkup keuangan

negara dari sisi objek, subjek, proses dan tujuannya adalah sebagai berikut :<sup>15</sup>

- i. Dari sisi objek yang dimaksud sebagai 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 berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
- ii. Dari sisi subjek yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/ atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.
- iii. Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut diatas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggung jawaban.
- iv. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut diatas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Pada materi muatan dalam pasal 23 UUD 1945 yang ditetapkan oleh MPR dalam perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 adalah awal dari kerumitan dalam pengaturan keuangan negara apabila mendasar pada kerangka konsepsi hukum keuangan negara. Pada materi muatan dalam perubahan pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945 sangat tidak memenuhi kadar ilmiah dari segi substansinya dan cenderung mengabaikan segi filosofis, yuridis, dan sosiologis materi

---

<sup>15</sup> Adrian Sutedi, **Hukum Keuangan Negara**, Sinar Grafika: 2012, Jakarta, hlm. 50

muatan suatu Undang-Undang Dasar, serta tidak memahami nilai historis yang terkandung di dalamnya.<sup>16</sup>

Seharusnya undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara mengatur juga mengenai pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan publik yang lebih efektif dalam melaksanakan tertib administrasi keuangan dengan akuntabilitas yang tinggi. Demikian pula ketentuan pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945 (Perubahan Ketiga) perlu dikaji ulang agar mempunyai bobot sebagai sebuah materi muatan dalam Undang-Undang Dasar.

Terhadap pengujian terkait dengan kekayaan negara yang telah dipisahkan menjadi modal usaha BUMN dan BUMD, apakah tetap sebagai keuangan negara? Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa kekayaan tersebut bukan merupakan transaksi yang mengalihkan suatu hak, sehingga akibat hukumnya tidak terjadi peralihan hak dari negara kepada BUMN, BUMD, atau nama lain. Dengan demikian kekayaan negara yang dipisahkan masih tetap menjadi kekayaan negara.

Selanjutnya dalam pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN menyatakan bahwa Perusahaan Persero yang selanjutnya disebut Persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Pemerintah yang tujuan utamanya untuk mencari keuntungan. Selanjutnya terhadap persero berlaku segala ketentuan dan prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pasal 1 ayat (4) Perusahaan Umum atau perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham. Posisi Negara yang

---

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 52

dalam hal ini diwakili oleh Menteri Keuangan adalah sebagai pemegang saham.<sup>17</sup>

Sebagai sebuah badan usaha yang dimiliki oleh Negara, Modal BUMN tentu berasal dari negara. Hal ini dijelaskan dalam pasal 4 Undang-Undang nomor 19 tahun 2003 yang menyatakan:<sup>18</sup>

#### Pasal 4

- 1) Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.
- 2) Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari:
  - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
  - b. kapitalisasi cadangan;
  - c. sumber lainnya.
- 3) Setiap penyertaan modal negara dalam rangka pendirian BUMN atau perseroan terbatas yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
- 4) Setiap perubahan penyertaan modal negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham Persero atau perseroan terbatas, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
- 5) Dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) bagi penambahan penyertaan modal negara yang berasal dari kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya.
- 6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyertaan dan penatausahaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan ke dalam BUMN dan/atau perseroan terbatas yang sebagian sahamnya dimiliki oleh negara, diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan yang sumbernya berasal dari (a) APBN, (b) Kapitalisasi cadangan, (c) sumber dana lainnya. Pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan sebagai penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan

---

<sup>17</sup> Dewantara, Reka, (rainerfhub@gmail.com) , wawancara melalui e-mail, 1 Juni 2015, **Hukum Perusahaan**, e-mail kepada Donny Satya (donnysatyaw@gmail.com).

<sup>18</sup> *Ibid*, Undang-Undang BUMN no. 19 tahun 2003, pasal 4



dan pengelolaan tidak lagi didasarkan pada sistem ABPN, namun pembinaan dan pengelolanya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.<sup>19</sup> Selanjutnya makna dari arti kata “kekayaan negara yang dipisahkan” hingga saat ini masih menjadi polemik dalam ruang lingkup hukum nasional Indonesia. Ketidakjelasan dan ketidaksepahaman mengenai penafsiran hukum “kekayaan negara yang dipisahkan” mengakibatkan timbulnya konflik antara Undang-Undang Dasar dengan Undang-undang.

Terkait dengan penyertaan modal yang bersumber dari APBN dan sumber lainnya telah dijelaskan kembali melalui Peraturan Pemerintah no 44 tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas pada pasal 2 ayat (2), dan (3) yang menyatakan:<sup>20</sup>

- (2) Sumber yang berasal dari Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah:
  - a. dana segar;
  - b. proyek-proyek yang dibiayai oleh Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara;
  - c. piutang negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas;
  - d. aset-aset negara lainnya.
- (1) Sumber yang berasal dari sumber lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c berupa:
  - a. keuntungan revaluasi aset; dan/atau
  - b. agio saham.

Dalam pengurusannya BUMN dilakukan oleh direksi yang bertanggung jawab penuh untuk kepentingan dan tujuan BUMN serta mewakili BUMN, baik di dalam maupun diluar pengadilan. Anggota direksi harus mematuhi anggaran dasar BUMN dan peraturan perundang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip pengelolaan perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*) sesuai dengan pasal 5 UU no 19 tahun 2003. Setiap perusahaan harus memastikan

---

<sup>19</sup> *ibid*, Dewantara Reka, **Hukum Bisnis** hlm. 56

<sup>20</sup> Peraturan Pemerintah no 44 tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas pada pasal 2 ayat (2), dan (3)

bahwa asas GCG diterapkan pada setiap aspek bisnis dan di semua jajaran perusahaan.

Pada pedoman pokok pelaksanaan prinsip dasar Independensi masing-masing organ perusahaan harus menghindari terjadinya dominasi oleh pihak manapun, dan tidak terpengaruh oleh kepentingan tertentu, bebas dari benturan kepentingan (*conflict of interest*) dan dari segala pengaruh atau tekanan, sehingga pengambilan keputusan dapat dilakukan secara obyektif. Masing-masing organ perusahaan juga harus melaksanakan fungsi dan tugasnya sesuai dengan anggaran dasar dan peraturan perundang-undangan, tidak saling mendominasi dan atau melempar tanggung jawab antara satu dengan yang lain.

Untuk mengoptimalkan peran BUMN, pengurus dan pengawasannya harus dilakukann secara profesional, maka untuk mengatur BUMN secara lebih komperhensif dan sesuai dengan perkembangan dunia usaha salah satunya dengan mengambil bentuk badan hukum perseroan terbatas sebagai badan hukum yang dapat diterima dan bermain di tataran sistem ekonomi dunia. Akan tetapi pada kenyataannya selama ini pengelolaan kekayaan BUMN persero tidak terdapat pemisahan antara status negara sebagai penyelenggara pemerintahan dengan status sebagai pelaku usaha (*investor*).

Sejauh mana Pemerintah dalam hal ini sebagai pemilik modal terbesar pada BUMN persero dan perum menerapkan konsep *good corporate governance* terhadap independensi pengelolaan harta kekayaan perusahaan. Tentunya Pemerintah maupun direksi selaku organ dalam BUMN Persero harus mampu bekerja sama satu sama lain agar tidak terjadi intimidasi ataupun membebankan tanggung jawab hanya pada salah satu pihak apabila BUMN mengalami kerugian. Oleh karena itu dalam menjalankan suatu perusahaan juga harus diterapkan berdasarkan doktrin-doktrin yang berlaku pada perseroan terbatas. Doktrin tersebut antara lain (a) *Piercing The Corporate Veil*, (b) *Fiduciary Duty*.

a. Doktrin *Piercing The Corporate Veil* (PVC)<sup>21</sup>

*Piercing the corporate veil* adalah suatu doktrin yang mengajarkan bahwa ada kemungkinan membebaskan tanggung jawab atas pihak lain bukan perusahaan itu sendiri, sungguhpun perbuatan tersebut dilakukan secara sah oleh dan atas nama perusahaan sebagai badan hukum<sup>22</sup>, jadi dalam hal badan hukum perusahaan yang membatasi tanggung jawabnya, dalam hal tertentu ditembus/dirobek (*fiencing*). Pada dasarnya doktrin ini akan diterapkan terdapat keadaan bahwa sangat tidak adil jika dalam hal tanggung jawab hanya dimintakan pada perusahaan sebagai badan hukum semata-mata. Misalnya dalam hal ini perusahaan melakukan transaksi besar, sementara modalnya sangat kecil dan tidak sebanding.

b. Doktrin *Fiduciary Duty*<sup>23</sup>

Doktrin *Fiduciary Duty* adalah suatu konsep dimana direksi adalah pihak yang dipercaya oleh pihak lain dalam hal ini adalah pemegang saham, untuk bertindak dan atas nama serta demi kepentingan pihak yang memberikan kepercayaan tersebut, dengan demikian direksi berkewajiban untuk melaksanakan kepercayaan tersebut dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab.

#### D. Penutup

Berdasarkan uraian analisis dan pembahasan diatas, maka dapat diambil beberapa kesimpulan yaitu :

1. Dasar pengajuan *Judicial Review* mengenai konsep kekayaan negara dalam regulasi penyertaan modal Negara terhadap BUMN dilandasi karena adanya ketentuan dalam pasal 2 huruf g dan huruf i UU Nomor 17 Tahun 2003 yang dikualifikasikan sebagai pasal yang melanggar UUD 1945 karena menjadikan keuangan negara di luar wujud APBN sebagai bagian dari ruang lingkup keuangan negara. Sehingga

---

<sup>21</sup> Kurniawan, **Hukum Perusahaan ( Karakteristik Badan Usaha Berbadan Hukum dan Tidak berbadan Hukum Di Indonesia)**, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2014), hlm. 80-82

<sup>22</sup> Steven H. Gifis, dalam Munir Faudy, **Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek**, Buku Ketiga, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal. 97

<sup>23</sup> *Ibid*, Kurniawan hlm. 82-84

menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidaksamaan di hadapan hukum, karena adanya ketentuan dalam pasal 23 ayat (1) UUD 1945 pasca di amandemen.

2. Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 48/PUU-XI/2013 yang menolak seluruh permohonan pemohon mengakibatkan adanya inkonstitusionalitas pasal 2 huruf g dan i UU nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dengan pasal 23 ayat (1) UUD 1945, karena wujud pengelolaan sektor keuangan perusahaan negara/ daerah tidak terdapat pemisahan status negara sebagai penyelenggara pemerintahan dengan status sebagai pelaku usaha. Pemerintah sebagai pemilik modal terbesar pada BUMN persero dan perum dianggap tidak menerapkan konsep *good corporate governance* terhadap independensi pengelolaan harta kekayaan perusahaan dan mengindahkan doktrin-doktrin yang berlaku pada perseroan terbatas, yaitu doktrin *Piercing The Corporate Veil* dan *Fiduciary Duty*.

Penulis memberikan saran :

1. Bagi Pemerintah sebagai pengambil kebijakan agar segera menindaklanjuti aturan mengenai Undang-Undang no.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang masih dianggap memiliki pengertian dan penafsiran yang berbeda, sehingga berdampak pada aturan lainnya, khususnya terhadap Undang-Undang no.19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, agar dapat memberikan kepastian hukum terhadap masyarakat.
2. Bagi Kementerian BUMN dan Kementerian Keuangan agar segera berperan aktif dalam melakukan revisi mengenai Undang-undang terkait dan mengkaji kembali secara yuridis normatif sehingga tidak menimbulkan perbedaan terhadap pengertian regulasi penyertaan modal negara dalam kekayaan negara yang dapat menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda.
3. Saran bagi Masyarakat agar tetap mematuhi aturan undang-undang yang berlaku selama masih belum ada undang-undang lain yang mengaturnya.

## E. Daftar Pustaka

### LITERATUR BUKU :

Adrian,Sutedi, *Good Corporate Governance*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011

Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012

Ahmad Rifa'I, **Penemuan Hukum Oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif**, Sinar Grafika, Jakarta,2011

Kurniawan, **Hukum Perusahaan ( Karakteristik Badan Usaha Berbadan Hukum dan Tidak berbadan Hukum Di Indonesia)**, Genta Publishing: Yogyakarta, 2014.

Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Kencana, Jakarta, 2005.

### PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesai tahun 1945

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

Undang-Undang Nomor 8 tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

Peraturan Pemerintah no 44 tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penata Usahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas.

### INTERNET :

<http://www.bpk.go.id/news/pemisahan-kekayaan-negara-di-bumn> (diakses pada tanggal 7 Maret 2015 pukul 12.35 WIB)

### PUTUSAN :

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 tentang *Judicial Review* Pasal 2 huruf g dan i UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara