

**PENGELOLAAN KEKAYAAN BUMN PERSERO DIHUBUNGKAN  
DENGAN KEUANGAN NEGARA DALAM MEMBANGUN  
PEREKONOMIAN MENCAPI NEGARA KESEJAHTERAAN**

Tesis

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum (MH)

Oleh :

**KHALIMI**

**2010010262021**



**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS JAYABAYA  
JAKARTA  
2014**

**PENGELOLAAN KEKAYAAN BUMN PERSERO DIHUBUNGAN  
DENGAN KEUANGAN NEGARA DALAM MEMBANGUN  
PEREKONOMIAN MENCAPAI NEGARA KESEJAHTERAAN**

Tesis

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum (MH)

Oleh :

**KHALIMI**

**2010010262021**



**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS JAYABAYA  
JAKARTA  
2014**

**PENGELOLAAN KEKAYAAN BUMN PERSERO DIHUBUNGKAN  
DENGAN KEUANGAN NEGARA DALAM MEMBANGUN  
PEREKONOMIAN MENCAPAI NEGARA KESEJAHTERAAN**

**Tesis**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji Program Studi  
Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Jayabaya  
Pada Tanggal 12 Februari 2013 dan Dinyatakan LULUS

Jakarta, Februari 2013

Pembimbing I



(Dr. H. Hasbi Hasan, MH.)

Pembimbing II



(Dr. Ismail Rumadhan, SH.MH)

Direktur  
Pascasarjana,



(Dr. H. Rudi Yacub, SE., MM.)

Ketua Program Studi  
Magister Ilmu Hukum,



(Dr. H. Hasbi Hasan, MH)

## PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini, penulis Peserta Ujian Tesis Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Jayabaya:

Nama : **KHALIMI**  
Nomor Pokok : **2010010262021**  
Konsentrasi : **Hukum Pidana**

Sidang Tesis periode ganjil tahun akademik 2012/2013, Judul Tesis :

**PENGELOLAAN KEKAYAAN BUMN PERSERO DIHUBUNGKAN DENGAN KEUANGAN NEGARA DALAM MEMBANGUN PEREKONOMIAN MENCAPAI NEGARA KESEJAHTERAAN.**

Menyatakan bahwa Tesis ini adalah murni hasil karya sendiri, apabila karya ilmiah ini tidak sesuai dengan pernyataan ini, maka saya bersedia dikenakan sanksi pembatalan Tesis ini, apabila terbukti melakukan tindakan plagiat.

Jakarta, Februari 2013

Yang Menyatakan,



**KHALIMI**

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas rahmat, taufik dan hidayah-Nya penulis dapat menyelesaikan tesis ini, dengan judul ”  
PENGELOLAAN KEKAYAAN BUMN PERSERO DIHUBUNGAN  
DENGAN KEUANGAN NEGARA DALAM MEMBANGUN  
PEREKONOMIAN MENCAPAI NEGARA KESEJAHTERAAN.

Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Jayabaya.

Dalam menyusun dan pemenuhan data sampai selesainya tesis ini banyak sekali mendapat bantuan dan support in materi dari berbagai pihak, dimana dalam kesempatan ini penulis secara khusus menyampaikan ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Amir Santoso, M.Sc, Soc. Ph.D., selaku Rektor Universitas Jayabaya.
2. Bapak Dr. H. Rudi Yacub, SE, MM., selaku Direktur Pascasarjana Universitas Jayabaya.
3. Bapak Drs. Saiful Syam, MA, Dr. Cand., selaku Asisten Direktur II Program Pascasarjana Universitas Jayabaya.
4. Bapak L.M. Syamrin, SE.,MM selaku Asisten Direktur I Program Pascasarjana Universitas Jayabaya.

5. Bapak Dr. H. Hasbi Hasan, MH., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Jayabaya yang sekaligus sebagai pembimbing.
6. Bapak Dr. Ismail Rumadhan,SH.MH, selaku Pembimbing yang telah banyak memberikan masukan ilmu dan pemikiran yang professional dengan meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran untuk memberikan arahan dalam penulisan tesis ini.
7. Bapak/Ibu Dosen Magister Ilmu Hukum yang telah memberikan pengajaran dan membagi ilmu pengetahuan kepada saya sehingga sanggup untuk menyelesaikan tesis ini.
8. Para Pimpinan dan Staf Program Pascasarjana secara keseluruhan yang telah memberikan dorongan, memberikan motivasi dan semangat dalam penyelesaian tesis ini.
9. Istri Tercinta Nur Faizah, S.kom dan anak-anak tersayang Alisa Khifdyani Jaya Putri dan Dimas Susilo Kusumawijaya serta keluarga semua, Saudara-saudaraku sekandung, dan keponakan-keponakan yang telah memberikan dukungan dan dorongan dan menjadikan penyemangat bagi penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
10. Rekan-rekan mahasiswa Magister Hukum Program Pascasarjana Universitas Jayabaya yang tidak bisa disebutkan satu-persatu atas persahabatan, persaudaraan, dorongan dan semangat yang diberikan kepada penulis selama mengikuti pendidikan di Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Jayabaya.

11. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang telah member bantuan moril maupun materiil kepada penulis dalam penyelesaian tesis ini.

Sangatlah pantas pada kesempatan ini penulis menyampaikan salam hormat dan kasih yang tulus kepada Ayahanda tercinta Abdul Bari dan Ibunda tercinta Siti Mutmainah yang selama ini telah membesarkan penulis dengan penuh kasih sayang serta mendidik penulis agar menjadi anak yang beriman dan berakhlak dengan ucapan semoga Allah SWT memberikan Ibunda dan Ayahanda balasan yang sesuai dengan pengorbanan beliau dalam melahirkan, membesarkan dan mendidik anak-anaknya serta memberikan kekuatan iman dan islam.

Akhirnya, penulis menyadari bahwa tesis ini masih terdapat kekurangan, untuk itu penulis mengharapkan segala sumbang saran dan masukan yang bersifat membangun untuk perbaikan tesis ini. Akhir kata semoga tesis ini bermanfaat bagi semua pihak, baik para pembaca maupun penulis sendiri dan kita semua senantiasa mendapatkan limpahan rahmat dari Allah SWT Amiin.

Jakarta, Februari 2013

Penulis,



KHALIMI

## ABSTRAK

### Kata Kunci

Pengelolaan Kekayaan Negara

### Hasil Penelitian,

Hasil penelitian atas realisasi pada Bank Negara sebagai salah satu BUMN Persero menyimpulkan, perlu dilakukan upaya mengatasi kendala penyebab belum berfungsinya BUMN secara optimal sebagai motor penggerak pembangunan yang andal, dengan membenahi *sistem hukum pengelolaan BUMN (legal system, L.M.Friedman 1975)* yang berpedoman bahwa *hukum sebagai sarana perekayasa/pembaharuan masyarakat (the law as a tool of social engineering (Rescoe Pound 1978, Mochtar Kusumaatmadja, 2002)* yang meliputi:

a) penyempurnaan peraturan perundangan (*legal substance*) dengan membenahi kesenjangan perundangan yang ada, dengan (i) menyempurnakan peraturan yang saling bertentangan atau kurang sinkron dan ketentuan yang multi tafsir, a.l.: terkait kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN, dan piutang dan rugi BUMN yang dipahami masih termasuk dan tunduk pada pengelolaan keuangan Negara, serta restrukturisasi dan privatisasi untuk mengoptimalkan sinergi dan penggunaan sumberdaya yang tidak menyimpang dari amanat Pasal 33 UUD RI-1945.

b) pembaharuan institusi aparat, pengawas dan penegak hukum (*legal structure*) a.l. (i) mempertegas kewenangan pemerintah sebagai regulator dan Direksi sebagai operator pengelola perusahaan, (ii) menertibkan institusi yang tidak konsisten menegakkan hukum dengan membenahi system, manajemen organisasi dan proses bisnis, (iii) menumbuhkan budaya korporasi (*corporate culture*) berdasarkan prinsip-prinsip tatakelola perusahaan yang sehat (*good corporate governance*).

c) merubah pandangan hukum masyarakat (*share holder/stake holder*) terhadap persepsi keberadaan dan citra BUMN (*legal culture*) dengan menumbuhkan iklim usaha yang kondusif melalui kepedulian lingkungan/masyarakat, agar tumbuh rasa turut memiliki (*sense of belonging*), timbul rasa bertanggungjawab memelihara dan mengawasi kemajuan BUMN (*sense of responsibility*), dan termotivasi untuk turut berperan/berpartisipasi memajukan BUMN (*sense of participation*) untuk tujuan Negara Kesejahteraan.

### Teori yang digunakan

Teori Negara Kesejahteraan (Welfare State) dipakai sebagai grand theory dalam analisa pembahasan penelitian. Mengacu pada masalah pokok yang terindikasi sebagai penyebab adalah adanya kesenjangan peraturan antara beberapa perundang-undangan yang saling terkait, tidak sinkron atau interpretasinya tidak seragam menyebabkan penerapannya tidak konsisten, maka perlu dikaji sistim hukum dibidang BUMN yang berlaku dan yang sebaiknya dipakai. Oleh karena itu, Tori Sistim Hukum (*Legal System*;

Lawrence M Friedman, 1975) dipakai sebagai middle range theory, meliputi *legal substance*, *legal Structure* dan *Legal culture*. Teori Hukum lain yang terkait dengan Teori Legal System dalam mewujudkan Negara Kesejahteraan dipakai sebagai applied theory sesuai kebutuhannya, seperti Teori Pembangunan Hukum (Mochtar Kusumaatmadja, 2002, Rescoe Pound, 1978), Teori Badan Hukum (Wofgang Friedmann, 1975), Teori Kedaulatan Hukum dan Teori Hukum Berjenjang (Stufen Theory, Hans Kelsen, 2006 dan Hans Nawiasky, 2004).

#### **Metode Penelitian,**

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian Hukum Normatif, menggunakan metode pendekatan juridis-normatif, dengan spesifikasi penelitian bersifat deskriptif analitis yaitu meneliti dan mengkaji data sekunder (peraturan perundang-undangan atau hukum positif yang berlaku), terkait dengan keuangan Negara dan BUMN, untuk mendapatkan masukan seteliti mungkin tentang masalah yang dihadapi dalam pengelolaan perusahaan BUMN, khususnya dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa, pelepasan asset dan hapus tagih kredit macet perusahaan.

## ABSTRACT

### **Keyword**

Management of State Assets

### **Research results.**

The results of the study of the realization of the State Bank as one of the SOE Limited concluded, efforts should be made to overcome the constraints causes the functioning of state-owned enterprises have not been optimally as a reliable motor of development, by improving the management of SOEs legal system (legal system, LMFriedman 1975) who assert that the law as a means to engineer / renewal of society (the law as a tool of social engineering (Rescoe Pound 1978, Mochtar Kusumaatmadja, 2002) which includes:

**a)** completion of the rule of law (a legal substance) to fix the existing legal gap, to (i) complete the conflicting rules or less synchronized multi commentary and conditions, al: linked national wealth separated at SOE, and the SOE debts and losses understood still included and are subject to State financial management, as well as restructuring and privatization in order to optimize synergies and use of resources that do not deviate from the mandate of Article 33 of the Constitution RI-1945.

**b)** institutional renewal officials, supervisors and law enforcement (legal structure) al (i) reinforce the authority of the government as regulator and operator of Directors as the manager of the company, (ii) order the institutions to enforce laws that are inconsistent with the fixing system, organization and management of business processes, (iii) foster the corporate culture (corporate culture) based on the principles of governance healthy company (good corporate governance).

**c)** changed the view of the public law (share holders / stakeholders) on the perception of presence and image of the SOE (legal culture) by growing the business climate kondusif through environmental awareness / masyarakat, so that has helped a growing sense (sense of belonging), arising maintain a sense of responsibility and oversee the progress of SOE (sense of responsibility), and motivated to contribute / participate to promote SOE (sense of participation) for the purpose of the Welfare State.

### **The theory used.**

Theory of the Welfare State (Welfare State) is used as a grand theory in the analysis of the research discussion. Referring to the subject matter which is indicated as the cause of the gap between the regulatory legislation bebarapa interrelated, out of sync or not uniform interpretation led to inconsistent application, it is necessary to study the system of law applicable in the field of state-owned enterprises and that should be used. Therefore, Tori System Law (Legal System; Lawraence M Friedman, 1975) is used as a middle-range theory, covering legal substance, legal

Legal Structure and culture. Legal Theory related with Theory of Legal System in realizing the Welfare State is used as an applied theory according to their needs, such as Theory of Legal Development (Mochtar Kusumaatmadja, 2002, Rescoe Pound, 1978), Legal Theory (Wofgang Friedmann, 1975), Theory of Law and Sovereignty Tiered Legal Theory (Stufen theory, Hans Kelsen, Hans Nawiasky 2006 and 2004).

**Research Methods.**

The research conducted is Normative Legal research, using juridical-normative approach, the specification is a descriptive analytical study is researching and reviewing secondary data (legislation or applicable positive law), relating to the financial state and SOEs, to get input as precisely possible about the problems encountered in the management of state-owned companies, especially in the procurement of goods and services, asset disposal and remove bad loans receivable company.

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN PENGESAHAN .....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
ABSTRAK .....	vii
ABSTRACT .....	ix
DAFTAR ISI .....	xi
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	13
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	13
D. Kerangka Teoritis dan Konseptual .....	15
E. Metode Penelitian .....	39
F. Sistematika Penulisan.....	43
<b>BAB II : STATUS HUKUM KEKAYAAN BUMN PERSERO DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG KEUANGAN NEGARA</b>	
A. Pengertian Keuangan dan Pengelolaan Keuangan Negara..	45
B. Pengelolaan Keuangan Negara .....	48
a. Dasar Hukum dan Pengertian Kekayaan Negara .....	53
b. Cakupan Pengelolaan Kekayaan Negara .....	58
c. Pengelolaan Kekayaan dan Kekayaan yang Dipisahkan .....	62

d. Badan Pemeriksaan Keuangan Negara .....	80
1. Lembaga Pengawasan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara .....	80
2. Tugas BPK menurut UUD 45 sebelum dirubah .....	82
3. Tugas dan Fungsi BPK setelah perubahan ketiga Undang-Undang Dasar RI 1945 .....	87

**BAB III : PENGELOLAAN BUMN PERSERO DIHUBUNGKAN  
DENGAN UNDANG-UNDANG KEUANGAN NEGARA**

**A. Pengelolaan Bank Milik Negara Berbentuk BUMN**

Persero .....	93
1. Organ dan Fungsi Pengurus Perusahaan Negara Berbentuk Pesero .....	93
a. Direksi Perusahaan .....	93
b. Dewan Komisaris Perusahaan .....	96
c. Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) .....	98
2. Kewenangan RUPS dan Direksi Bank BUMN .....	99
a. Keuntungan Bank Milik Negara Berbentuk PT .....	99
b. Wewenang Direksi Bank Menghimpun dan Menyalurkan Kredit .....	102
c. Jenis-jenis Kredit Perbankan .....	106
d. Penyebab dan Dampak Kredit Macet .....	113
e. Bank BUMN dan Swasta Tidak Mempunyai	

Kewenangan Yang sama .....	122
B. Beberapa Kebijakan Dalam Penyelesaian Kredit Macet	
1. Penyelesaian NPL Bank Bermasalah Sebagai Upaya Penyehatan Perbankan .....	127
2. Proses Penghapusan NPL Bank .....	132
3. Ketentuan Yang Terkait Dengan Penghapusan NPL Pada Bank BUMN .....	140
C. Kendala Dalam Pengelolaan BUMN Persero Terkait Undang-Undang Keuangan Negara .....	142
1. Beberapa Interpretasi dan Penerapan Ketentuan yang Kurang Sinkron .....	142
2. Kajian Sinkronisasi Undang-Undang BUMN Dengan Undang-Undang yang Lain Terkait .....	155
D. Temuan Hasil Penelitian Atas Implementasi di Lapangan ...	164

**BAB IV : PENGATURAN BUMN YANG KONDUSIF UNTUK  
MENGGERAKKAN PEMBANGUNAN EKONOMI**

A. Fungsi BUMN Dalam Pengembangan Pembangunan Perekonomian Indonesia .....	170
1. Pelopor Sektor Strategis .....	170
2. Perintis Sektor Usaha yang Kurang Dimintasi Swasta	171
3. Membantu Pengembangan Usaha Kecil .....	172
4. menyeimbang Kekuatan Perusahaan Swasta Besar .....	172

B. Konsep Pengelolaan BUMN. ....	173
1. Undang-Undang BUMN yang ada Perlu Disempurnakan .....	173
2. Mewujudkan Hukum Berfungsi Sebagai Sarana Pembaharuan dan Pengembangan .....	177

**BAB V : P E N U T U P**

A. Kesimpulan .....	204
B. Saran-Saran .....	207

**DAFTAR PUSTAKA**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah.**

Pemerintah dalam mewujudkan tujuan Negara untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, antara lain dengan melaksanakan amanat ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, terutama ketentuan ayat (2) dan ayat (3) yang berbunyi: (i) cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara, dan (ii) mengelola bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Untuk membantu pemerintah dalam melaksanakan kedua amanat tersebut, maka pemerintah membentuk beberapa perusahaan Negara, yang diberi tugas untuk mengelola sebagian kekayaan Negara yang dipisahkan dan menggunakan fasilitas yang disediakan atau dikuasai Negara, untuk dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pendirian perusahaan Negara guna membantu pemerintah dalam menjalankan tugas membangun perekonomian masyarakat, telah menjadi salah satu alternatif yang diandalkan pemerintah sejak dulu. Sebelum proklamasi kemerdekaan, perusahaan Pemerintah Hindia Belanda juga membentuk perusahaan yang sama, yang didirikan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam *Indonesische Bedrijven Wet (IBW)*, Staatsblad Tahun 1927 Nomor 419. Setelah proklamasi kemerdekaan, dengan ketentuan Aturan Peralihan, Pasal II Undang-

undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD RI-1945), dinyatakan tetap masih berlaku<sup>1</sup>, sampai kemudian dilakukan perubahan dan penyesuaian dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1955, Lembaran Negara RI Tahun 1955 Nomor 49. Ketentuan lebih lanjut kemudian diatur dengan Undang-undang Nomor 19/Prp Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara, Lembaran Negara RI Nomor 59, dan disusul dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara, Lembaran Negara Nomor 16 yang menetapkan bentuk usaha Negara terdiri dari Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum) dan Persero.

Perusahaan Persero milik Negara sebagaimana diatur pada Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, Lembaran Negara RI Nomor 70 adalah merupakan badan hukum yang berdiri sendiri, dengan modal pendirian berasal dari kekayaan yang dipisahkan dari kekayaan Negara. Oleh karena itu, sesuai bunyi Pasal 4 ayat (1) dan Penjelasan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003, anggaran/keuangan perusahaan Persero sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) terlepas dan tidak tergabung dengan anggaran/Keuangan Negara, yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau berada diluar sistem APBN. Berdasarkan Pasal 11 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, Badan Usaha Milik Negara berbentuk Persero secara tegas dinyatakan sebagai badan hukum, yang tunduk sepenuhnya pada Undang-

---

<sup>1</sup> Aturan Peralihan, Pasal II *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945*:  
“Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, sebelum diadakan yang baru menurut Undang-undang Dasar ini”.

undang Perseroan Terbatas<sup>2</sup> Nomor 1 Tahun 1995, sebagaimana telah diganti dengan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Lembaran Negara RI Nomor 13. Pengurusan BUMN dilakukan oleh Direksi dan Direksi bertanggung jawab penuh atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan perusahaan. Selanjutnya ketentuan Pasal 91 menegaskan bahwa selain Organ BUMN (RUPS, Direksi dan Komisaris), pihak lain manapun dilarang campur tangan dalam pengurusan BUMN.

Namun akhir-akhir ini, telah timbul persepsi hukum yang berbeda dikalangan praktisi dan akademisi dalam mendudukan pengertian pengelolaan Keuangan Negara terkait dengan ketentuan pada Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Lembaran Negara RI Nomor 47 yang menyatakan bahwa keuangan Negara termasuk kekayaan Negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara. Dengan pengertian tersebut, ada yang memahami bahwa pengelolaan keuangan BUMN harus tunduk pada ketentuan pengelolaan keuangan Negara. Sehubungan dengan hal tersebut, dalam Undang-undang Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Undang-undang BPK), Lembaran Negara RI Nomor 85 juga disebutkan, bahwa cakupan pemeriksaan BPK termasuk juga keuangan BUMN. Dengan pengertian Keuangan Negara seperti dirumuskan dalam Undang-undang Keuangan Negara tersebut, dan pengertian serta cakupan pemeriksaan pengelolaan keuangan Negara oleh BPK

---

<sup>2</sup> Pasal 11 *Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara* yang berbunyi: "Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi prseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas"

sebagaimana diatur dalam Undang-undang BPK, telah menimbulkan keraguan bagi para Direksi BUMN dalam mengambil kebijakan operasional, karena sebagai BUMN yang mestinya tunduk pada Undang-undang BUMN, juga masih harus tunduk pada Undang-undang Keuangan Negara. Keraguan tersebut antara lain terjadi dalam pengambilan kebijakan (i) pengadaan barang dan jasa untuk perusahaan, (ii) pelepasan asset milik perusahaan, dan (iii) dalam penyelesaian tagihan piutang/kredit macet atau *Non Performing Loan* (NPL), terkait dengan pengertian kekayaan/piutang perusahaan Negara yang dipahami sama dengan kekayaan/piutang Negara.

Mengacu pada Pasal 1 dan Pasal 2 huruf g dan i Undang-undang Keuangan Negara Nomor 17 Tahun 2003, karena modal pendirian BUMN Persero berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan, dan BUMN dalam aktivitasnya menggunakan fasilitas pemerintah, maka kekayaan BUMN dianggap sebagai kekayaan Negara, oleh karenanya pengelolaan perusahaan Negara (BUMN Persero) juga harus mengikuti ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Keuangan Negara.

Terhadap pengadaan barang menurut ketentuan pengelolaan keuangan Negara, harus mengikuti ketentuan yang terakhir diatur dengan Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003, yaitu antara lain melalui tender dan dilakukan secara terbuka dan harus diumumkan dalam media cetak dan memberikan kesempatan waktu yang cukup kepada para peminat. Hal yang sama juga berlaku untuk pelepasan asset atau penghapusan piutang atau kredit macet harus mengikuti prosedur melalui Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN)

Berdasarkan Undang-undang Nomor 49/Prp/Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara, penghapusan piutang perusahaan Negara tunduk pada ketentuan penghapusan piutang keuangan Negara. Dengan demikian, piutang keuangan Negara diartikan juga meliputi dan/atau termasuk piutang Perusahaan Negara (BUMN), sehingga dipahami bahwa kerugian BUMN dalam penyelesaian hapus tagih piutang/kredit macet (*Non Performing Loan*) atau dalam rangka pelepasan aset BUMN, menjadi dianggap sebagai Kerugian Negara.

Dengan pemahaman yang demikian, maka kerugian dalam penyelesaian NPL atau pelepasan aset BUMN, telah diperlakukan menjadi termasuk cakupan pemeriksaan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 terakhir diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Lembaran Negara RI Nomor 134. Dampak pemahaman yang demikian, telah ditetapkan sebagai tersangka pidana korupsi terhadap beberapa orang Direksi Bank Mandiri dan beberapa Direksi BUMN yang lain.

Hal ini telah menimbulkan trauma bagi para Direksi BUMN terutama Bank BUMN, sehingga melalui Himpunan Bank-Bank Negara (HIMBARA) mengusulkan kepada pemerintah agar mencabut atau meninjau kembali Pasal 19 dan Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005, yang mengatur ketentuan bahwa tata cara penghapusan piutang Perusahaan Negara / Daerah pengurusannya harus melalui PUPN, diperlakukan sama dengan penghapusan piutang Negara.

Untuk itu pemerintah, melalui Menteri Keuangan dengan surat nomor : S-324/MK.01/2006 tanggal 26 Juli 2006 telah meminta fatwa hukum (*legal opinion*) kepada Ketua Mahkamah Agung untuk merevisi Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005, khususnya terkait dengan Pasal 19 dan Pasal 20 dimaksud. Mahkamah Agung dengan surat nomor: WKMA/Yud/20/VIII/2006 tanggal 16 Agustus 2006 telah memberikan *legal opinion* dengan menyatakan antara lain bahwa (i) Kekayaan Negara yang dipisahkan adalah pemisahan kekayaan Negara dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal Negara pada BUMN, oleh karenanya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, tetapi didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat; (ii) Piutang BUMN bukan piutang Negara; (iii) Undang-undang Nomor 49/Prp Tahun 1960 tidak lagi mengikat secara hukum terhadap BUMN dengan adanya Undang-undang Nomor 19 tahun 2003 yang merupakan *lex specialis* dan lebih baru dari Undang-undang Nomor 49/Prp Tahun 1960; (iv) Berdasarkan pertimbangan tersebut diatas dapat dilakukan perubahan seperlunya terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005.

Sejalan dengan fatwa Mahkamah Agung tersebut, maka dengan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006, ketentuan dalam Pasal 19 dan Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 dihapus, dan dinyatakan bahwa pengurusan piutang perusahaan Negara/Daerah selanjutnya dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dibidang Perseroan Terbatas dan BUMN. Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 tersebut hanya terkait dengan dan mempertegas bahwa: “pengurusan piutang perusahaan

Negara/Daerah tidak lagi mengacu atau disamakan dengan pengurusan piutang Negara”, sedangkan masalah yang mendasar lainnya adalah pemahaman bahwa kekayaan Negara yang dipisahkan masih dipahami aparat penyidik sebagai lingkup pengelolaan keuangan Negara, sehingga kerugian perusahaan Negara dianggap kerugian Negara, tidak disinggung. Oleh karenanya belum sepenuhnya menghapus keraguan Direksi dalam mengambil kebijakan, karena dampak kerugian yang timbul karena kebijakan discresi Direksi dalam pengelolaan perusahaan masih dianggap sebagai kerugian Negara.

Mengingat ketentuan yang merubah bahwa pengurusan piutang perusahaan Negara menjadi tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dibidang Perseroan Terbatas dan BUMN hanya dengan Peraturan Pemerintah (PP Nomor 33 Tahun 2006), sedangkan ketentuan bahwa pengurusan piutang perusahaan Negara harus melalui PUPN diatur dengan Undang-undang Nomor 49/Prp tahun 1960, maka HIMBARA meminta kepada DPR dan Pemerintah agar Undang-undang Nomor 49/Prp tahun 1960 tersebut perlu direvisi, untuk menghindari timbulnya penafsiran ganda karena ketidak sesuaian aturan hukum dalam penanganan pengelolaan keuangan Perusahaan Negara/Bank BUMN. Sampai saat ini, harapan HIMBARA tersebut belum mendapat tanggapan.

Permasalahan lain yang juga akan diteliti, bahwa berdasarkan hasil pengamatan cukup kuat indikasinya, bahwa kredit macet (*non performing loan* atau NPL) Bank BUMN jauh lebih besar dari Bank Swasta. Salah satu penyebabnya, antara lain karena dalam Bank Milik Swasta penyelesaian NPL cukup diputuskan oleh Direksi dengan persetujuan Komisaris atau melalui

persetujuan RUPS, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Perseroan Terbatas, sedangkan terhadap NPL Bank Milik Negara, karena diperlakukan sama sebagai piutang Negara, maka penanganannya harus mengikuti ketentuan penghapusan piutang Negara, yaitu dengan prosedur melalui Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara (BUPLN). Hal ini telah menimbulkan ketidaksetaraan “*level of playing field*” antara BUMN dengan Badan Usaha Swasta, yang berdampak pada kinerjanya menjadi kurang optimal.

Hal yang demikian, jauh sebelumnya sudah sering dikemukakan dalam berbagai kesempatan, karena kenyataan menunjukkan bahwa pengelolaan BUMN tidak seefisien perusahaan-perusahaan swasta yang bergerak dibidang yang sama. Banyak perusahaan BUMN yang terus-menerus merugi, atau walaupun memperoleh keuntungan, hasilnya tidak sebesar yang dicapai oleh perusahaan swasta yang sejenis. Banyak perusahaan Negara, yang dari tahun ke tahun bukannya semakin berkembang, tetapi malah semakin terpuruk bahkan ada yang menjadi bubar sama sekali. Sebagai contoh; Perusahaan Konstruksi seperti Utama Karya, Waskita Karya, Nindya Karya, Adhi Karya, Pembangunan Perumahan dan lain sebagainya, hanya sebagian kecil yang masih menunjukkan kinerja memberikan deviden bagi Negara.

Perusahaan Perkebunan, yang semula didominasi Perusahaan Negara, saat ini perusahaan swasta jauh lebih berkembang dan memperoleh laba yang lebih besar. Perusahaan Perkebunan Negara, yang semula milik swasta (sebelum kemerdekaan milik *Handels Vereniging Amsterdam* atau HVA) berkembang dengan pesat, setelah dinasionalisasi menjadi Perusahaan Perkebunan Negara

(PPN), kemudian menjadi Perusahaan Negara Perkebunan (PNP), dan saat ini menjadi Perseroan Terbatas Perkebunan (PTP), telah beberapa kali berubah baik berupa pemekaran atau regrouping perusahaan, semua dengan alasan dan pertimbangan untuk efisiensi serta efektivitas management demi perusahaan. Namun, apabila dibandingkan dengan kinerja perusahaan swasta di bidang yang sama, yang jauh lebih berkembang dan memperoleh keuntungan yang lebih besar melebihi pencapaian Perusahaan Negara Perkebunan.

Hal yang sama juga terjadi di bidang Perusahaan Niaga, yang sebelum dinasionalisasi berkembang dengan baik misalnya PT Central Trading Company (CTC) atau *NV. Stoomvaart Maatschappij Nedherland* (NV. SMN), kemudian sesudah berubah menjadi Perusahaan Dagang Negara tahun 1964 seperti Panca Niaga, Aduma Niaga, Dirga Niaga, Satya Niaga, Cipta Niaga dan Dharma Niaga, saat ini sudah tidak dikenal lagi. Tidak jelas kemana dan dimana bekasnya, yang timbul adalah Perusahaan Perdagangan Indonesia tahun 2003 yang belum nampak peranannya.

Perusahaan kereta api, yang semula milik *Staat-spoorwegen* (SS), *Naamlooze Venootschap Nederlandsch Indische Spoorweg Maatschappij* (NV NISM), *Semarang-Cirebon Stoomtram Maatschappij* (SCS), dan *Deli Spoorweg Maatschappij* (DSM), setelah diambil alih pemerintah, dikelola oleh Jawatan Kereta Api, kemudian berubah menjadi Perusahaan Jawatan Kereta Api (Perjan KA), selanjutnya Perusahaan Umum Kereta Api (Perum KA) dan saat ini menjadi PT. Kereta Api Indonesia (PT KAI). Pada saat sebelum dinasionalisasi, Perusahaan Kereta Api berkembang dengan baik, sekarang bukannya dapat

mengembangkan yang ada, tetapi memelihara yang sudah ada saja tidak sanggup, sehingga banyak jalur yang sudah ditutup, dan saat ini masih terus menerus dari tahun ke tahun dalam keadaan merugi.

Demikian pula perusahaan penerbangan, yang semula dimiliki *Koninklijke Luchtvaart Maatschappij* (KLM) milik Pemerintah Kerajaan Belanda, dan *Koninklijke Nederlandsch Indische Luchtvaart Maatschappij* (KNILM), milik Pemerintah Hindia Belanda di Indonesia, setelah dikelola perusahaan negara PT. Garuda Indonesian Airways (GIA), sampai 5 tahun terakhir masih terus menerus mengalami rugi, seperti krakap tumbuh di batu, hidup segan mati tak mau. Hal yang sama dengan perusahaan pelayaran, yang semula milik *Koninklijke Paketvaart Maatschappij* (KPM), setelah diganti dengan perusahaan Negara yaitu PT. Pelayaran Nasional Indonesia (Pelni), juga tidak banyak bedanya dengan perusahaan kereta api atau perusahaan penerbangan tersebut diatas.

Hal yang sama juga terjadi pada perusahaan pertambangan minyak. Eks perusahaan minyak milik Belanda setelah diambil alih oleh Negara pada tahun 1957 menjadi PT Pertamina. NV Nederlands Indische Aardolie Maatschappij (NIAM) dan Bataafsche Petroleum Maatschappij (BPM), setelah beralih menjadi perusahaan milik pemerintah semula menjadi PT Permindo (1959), kemudian menjadi PN.Permigan (1961). Selanjutnya PN Permigan dipecah menjadi PN Permina dan PN Pertamina (1966), dan kembali lagi digabung menjadi PN.Pertamina (1968). Dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971, PN.Pertamina menjadi Perusahaan Pertamina, yang tidak tunduk pada Undang-undang BUMN (tidak termasuk Perjan atau Perum atau Persero) atau pada

Undang-undang Perseroan Terbatas (PT). Hal ini berlaku sampai September tahun 2003, saat diubahnya Pertamina menjadi PT Pertamina (Persero). Dengan demikian, baru Pertamina tunduk pada Undang-undang BUMN dan Undang-undang Perseroan Terbatas. Selama menjadi Perusahaan Pertamina yang tidak tunduk pada Undang-undang BUMN maupun Undang-undang Perseroan Terbatas, tambang sumber minyak yang dikelola perusahaan Pertamina semakin berkurang. Hal ini disebabkan, terhadap sumber-sumber minyak yang baru pengelolaannya tidak ditangani Pertamina, tetapi diserahkan kepada perusahaan swasta/asing dengan sistim bagi hasil (*production sharing*) atau berdasarkan kontrak kerja. Apabila dibanding dengan perusahaan Minyak Malaysia (*Petronas*), yang semula belajar dari Pertamina, dengan sumber dan potensi tambangunya tidak sebesar dan sebanyak yang dimiliki Indonesia, namun saat ini *Petronas* jauh lebih maju dari pada Pertamina.

Terhadap kondisi perusahaan Negara tersebut, dalam beberapa kesempatan seminar atau dialog, menyimpulkan antara lain penyebabnya adalah peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan hukum BUMN, baik bagi Direksi sebagai pengelola perusahaan dan atau pemerintah sebagai pengawas, tidak mendukung terwujudnya pengelolaan perusahaan berdasarkan tatakelola perusahaan yang sehat (*good corporate governance*). Disamping itu, Sistem, manajemen organisasi, proses bisnis serta kurang profesionalnya aparat pelaksana, pengawas dan penegak hukum sangat berperan menentukan maju mundurnya perusahaan. Ketentuan yang tidak mendukung dimaksud antara lain (i) Pasal 2 huruf g dan huruf i, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang

Keuangan Negara, yang menyatakan bahwa Kekayaan Negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal pemerintah pada BUMN serta kekayaan yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas Negara termasuk lingkup keuangan Negara, (ii) Pasal 24 ayat (3) yang memberi kewenangan kepada Menteri Keuangan sebagai pembina dan pengawas BUMN, (iii) Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Lembaran Negara RI Nomor 5, yang menyatakan bahwa perbendaharaan negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Negara, termasuk investasi dan kekayaan Negara yang di pisahkan, dan (iv) Pasal 71 ayat (2) Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa BPK berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan mengacu pada ketentuan-ketentuan tersebut, antara lain penyebab pengelolaan BUMN belum optimal dapat diharapkan sebagai motor penggerak pembangunan perekonomian nasional dan pendukung sumber pendapatan Negara.

Alasan dan pertimbangan seperti dikemukakan diatas yang mendorong penulis untuk melakukan penelitian dan pengkajian sejauh mana undang-undang yang mengatur pengelolaan perusahaan Negara yang ada sekarang ini menghambat pengelolaan perusahaan secara professional, dan sejauh mana Undang-undang Keuangan Negara masih terkait dan berpengaruh terhadap Undang-undang BUMN. Penelitian tersebut akan penuliskan dalam sebuah karya ilmiah tesis dengan judul "*Pengelolaan Kekayaan BUMN Persero dihubungkan Dengan Keuangan Negara Dalam Membangun Perekonomian Mencapai Negara Kesejahteraan*".

Hasil penelitian tersebut diharapkan dapat menjadi masukan untuk perumusan ketentuan pengelolaan BUMN yang lebih baik agar dapat dikelola secara lebih professional dengan prinsip tatakelola perusahaan yang sehat (*good corporate governance*).

#### **B. Rumusan Masalah.**

1. Bagaimana akibat kesenjangan pengaturan BUMN dengan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN dihubungkan dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara terhadap pengembangan BUMN di Indonesia ?.
2. Bagaimana peran BUMN dalam pembangunan perekonomian nasional dan apa akibatnya, apabila pengelolaan BUMN tidak berdasar prinsip tatakelola perusahaan yang sehat ?.
3. Bagaimana konsep pengelolaan BUMN persero sebagai motor penggerak pembangunan perekonomian Indonesia dalam tujuan negara kesejahteraan (*welfare state*) ?.

#### **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Tujuan dari penelitian dalam tesis ini adalah :

1. Untuk mengetahui, menganalisis dan menemukan kendala dari aspek hukum yang dihadapi Direksi BUMN Persero dalam pengelolaan perusahaan, terkait adanya kesenjangan pengaturan BUMN dengan

Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN dihubungkan dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

2. Untuk mengetahui, menganalisis dan menemukan ketentuan-ketentuan yang tidak mendukung prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat, yang menimbulkan ketidak setaraan "*level of playing field*" antara BUMN dengan Badan Usaha Swasta sehingga pengelolaan BUMN tidak dapat optimal seperti halnya pada Badan Usaha Swasta,
3. Untuk mengetahui, menganalisis dan menemukan konsep kebijakan hukum perusahaan Negara dalam mewujudkan terciptanya BUMN yang andal berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat agar dapat mencapai sasaran perusahaan sebagaimana yang diamanatkan dalam pembentukannya.

Adapun Kegunaan dari penelitian dalam tesis ini adalah :

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan menjadi salah satu referensi dalam pengkajian kebijakan hukum keuangan terhadap pengelolaan keuangan perusahaan Negara, khususnya BUMN Persero, dalam kaitannya dengan status hukum kekayaan BUMN dan pola pengawasan, pemeriksaan dan penyidikan atas kemungkinan adanya penyimpangan dalam pengelolaan keuangan perusahaan Negara yang berdampak pada kerugian keuangan Negara.

## 2. Kegunaan Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan berguna sebagai sumbangan pemikiran yang diharapkan dapat membantu para praktisi hukum keuangan Negara, khususnya bagi para Direksi pengelola BUMN dan para kuasa pemegang saham atau stake-holder lainnya, sebagai pengawas BUMN, serta institusi pengawas Keuangan Negara dalam melaksanakan tugas-tugas operasionalnya.

Dari hasil penelitian permasalahan tersebut diatas, dimaksudkan untuk dapat dirumuskan usulan untuk masukan dalam menyusun ketentuan yang menjadi acuan kebijakan dalam pengelolaan Perusahaan BUMN berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat, termasuk yang terkait dengan pengadaan barang dan jasa, pelepasan aset dan penanganan kredit macet pada perusahaan BUMN Persero.

### **D. Kerangka Teori dan Konseptual**

Titik tolak pemikiran dalam penelitian ini adalah asumsi adanya kesenjangan peraturan terkait pengelolaan BUMN yaitu: *Pertama*; terdapat perbedaan pemahaman, bahwa pengelolaan keuangan Perusahaan Negara (BUMN) harus tunduk pada ketentuan pengelolaan keuangan Negara berdasarkan Undang-undang Keuangan Negara, dan kekayaan serta kerugian Perusahaan Negara (BUMN) juga dianggap termasuk ruang lingkup pengelolaan kekayaan Negara dan menjadi rugi Negara. *Kedua*; pendapat yang beranggapan bahwa

terpuruknya BUMN disebabkan peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan pengelolaan BUMN tersebut tidak tegas dan tidak mendukung pengelolaan bisnis perusahaan yang professional berdasarkan prinsip tatakelola perusahaan yang sehat (*good corporate governance*), seperti halnya pengelolaan Badan Usaha Swasta. Pembeneran kedua anggapan tersebut, tidak dapat diputuskan dengan melihat hitam atau putih saja. Oleh karena masing-masing pihak yang menilai, kemungkinan memakai kaca mata yang berbeda, terkait dengan asumsi hukum, baik acuan mazhab atau aliran filsafat hukum dan teori hukum yang dipakai, serta metode pendekatan analitisnya yang mungkin berbeda.

Untuk menemukan konsep dan kebijakan hukum, terutama di bidang hukum keuangan dalam mengelola kekayaan BUMN Persero dan keuangan Negara, terkait dengan: (i) pemanfaatan kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN sebagai penyertaan modal negara, dan (ii) penggunaan fasilitas pemerintah oleh BUMN dalam mengelola kegiatan perusahaan guna mencapai tujuan, sebagaimana digariskan pada saat pembentukan perusahaan; penulis menggunakan pendekatan *teori legal system* dan beberapa teori hukum terkait.

Landasan kebijakan hukum pengelolaan Badan Usaha Milik Negara harus mengacu dan tidak boleh bertentangan dengan tujuan pendirian BUMN, yaitu mendukung pencapaian tujuan Negara meningkatkan kesejahteraan rakyat dan mencerdaskan kehidupan bangsa, untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagai Negara Kesejahteraan. Hal ini tersirat dari yang tercantum dalam Alinea Kedua Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD-RI Tahun 1945), yaitu "Tujuan perjuangan

kemerdekaan.....mengantar rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Indonesia yang bersatu, berdaulat, adil dan makmur”. Selanjutnya pada Alinea Keempat Pembukaan UUD RI Tahun 1945 ditegaskan lagi, bahwa “tujuan pembentukan pemerintahan Negara Republik Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”. Lebih lanjut tujuan tersebut tercermin pada pasal-pasal dalam batang tubuh Undang-undang Dasar maupun dalam undang-undang pelaksanaannya. Dalam teknis operasional pelaksanaannya, pemerintah membuat Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) 20 tahun, terakhir tertuang dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005 – 2025. Berdasarkan RPJP tersebut kemudian Pemerintah membuat Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) untuk priode 5 tahun sebagai mana diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006, dan untuk pelaksanaannya pemerintah membuat Rencana Pembangunan Tahunan yang merupakan Rencana Kerja Tahunan Pemerintah.

Oleh karena yang diteliti dan dikaji adalah undang-undang terkait dengan pengelolaan BUMN yang ditugaskan sebaga motor penggerak pembangunan perekonomian nasional, maka dalam penelitian ini, peneliti menggunakan acuan Negara Kesejahteraan (*welfare state*) sebagai grand theory.

Dalam proses mewujudkan tujuan Negara mencapai masyarakat adil dan makmur (yang sejahtera) tersebut, peneliti sependapat dengan Rescoe Pound

yang berpendapat bahwa hukum dapat sebagai alat merekayasa masyarakat (*the law as a tool of social engineering*), yang oleh Mochtar Kusumaatmadja kemudian dikembangkan sebagai *Teori Pembangunan Hukum*. Hukum yang dapat diharapkan berpengaruh dan dapat merekayasa kehidupan masyarakat, adalah hukum yang baik sistemnya, yang oleh Lawrence M. Friedman dalam *The Legal System*<sup>3</sup> mengemukakan terdiri dari: (i) *legal substance*, (ii) *legal structure*, dan (iii) *legal culture*. Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan bahwa hukum secara luas bukan hanya kaedah, tetapi juga institusi dan proses.<sup>4</sup>

Dalam upaya Negara untuk mewujudkan agar (i) cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara, dan (ii) memanfaatkan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, yang dikuasai oleh Negara, untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka pemerintah membentuk Badan Hukum Perusahaan Negara untuk mengelolanya. Untuk itu, dalam rangka menemukan konsep-konsep untuk masukan dalam penataan dan pembangunan bidang hukum pengelolaan perusahaan Negara dimaksud, peneliti memakai acuan teori sistem hukum (*The Legal System*) dari L.M. Friedman sebagai *middle range theory*. Selanjutnya, teori-teori hukum yang terkait, dipakai menjelaskan atau mendukung peran unsur-unsur *Legal System* dimaksud, yaitu *legal substance*, *legal structure* dan *legal culture* dipakai sebagai *applied theory*, seperti Teori Pembangunan Hukum, hukum sebagai alat perekayasa masyarakat (Mochtar Kusumaatmadja, Rescoe

---

<sup>3</sup> Lawrence M. Friedman, *American Law, The Legal System, A Social Science Perspective*, (Newyork: Russel Sage Foundation, 1975).

<sup>4</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi Hukum Dalam Pembangunan*, (Jakarta: Bina Cipta, 1976), hal. 7.

Pound) terkait *legal substance*, Terori Badan Hukum dari Wolfgang Friedmann terkait *legal culture*, dan Teori Kedaulatan Hukum dan Teori Hukum Berjenjang (*Stufen theory*) dari Hans Kalsen dan Hans Nawyasky terkait *legal structure* dan *legal culture*

Melalui pembangunan hukum sebagai alat pembaharuan, sebagaimana dikemukakan oleh Rescoe Pound yang merupakan inti pemikiran aliran *Pragmatic Legal Realism*,<sup>5</sup> bahwa hukum adalah alat untuk memperbaharui (merekayasa) masyarakat (*the law as a tool of social engineering*). Untuk itu Rescoe Pound menggolongkan kepentingan-kepentingan yang harus dilindungi hukum ada 3 golongan<sup>6</sup>, yaitu: Pertama; Kepentingan Umum (*public interest*): untuk (i) kepentingan Negara sebagai badan hukum, dan (ii) kepentingan Negara sebagai penjaga kepentingan masyarakat, Kedua; Kepentingan Masyarakat (*social interest*): untuk (i) kepentingan akan kedamaian dan ketertiban, (ii) perlindungan lembaga-lembaga sosial, (iii) pencegahan kemerosotan akhlak, (iv) pencegahan pelanggaran hak, (v) kesejahteraan sosial, dan Ketiga; Kepentingan Pribadi (*private interest*): untuk (i) kepentingan individu, (ii) kepentingan keluarga, dan (iii) kepentingan hak milik.

Dalam penelitian ini, yang diutamakan untuk dibahas adalah yang terkait hukum untuk kepentingan umum (*public interest*) seperti dimaksud golongan Pertama. Dalam penerapan teori ini, Mochtar Kusumaatmadja dalam pendapatnya mengenai Teori Pembangunan Hukum mengemukakan bahwa dalam penataan

---

<sup>5</sup> Joseph Raz, *The Concept of a Legal System, An Introduction to the Theory of Legal System*, Second Edition, (Oxford: 1979)

<sup>6</sup> Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Filsafat Hukum; Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, 2004), hal. 130.

atau membangun bidang hukum perlu beberapa ukuran / kriteria sebagai ukurannya, yaitu “(1) ukuran keperluan yang mendesak (*urgent need*), (2) *feasibility*, dan (3) perubahan yang pokok (*fundamental change*)”.<sup>7</sup> Dengan dasar dan acuan yang kuat tersebut, diharapkan agar proses pembangunan hukum memiliki konsep dan sasaran yang terarah.

Namun yang penting dan patut dimiliki oleh para pihak yang terlibat dalam pembangunan bidang hukum adalah komitmen dan kemauan yang jujur untuk mengutamakan kepentingan bangsa dan Negara di atas kepentingan yang lain. Artinya kepentingan kelompok atau individu sedapat mungkin dikesampingkan demi tegaknya hukum di Indonesia.

Berkaitan dengan pentingnya peranan hukum dalam pembangunan nasional, lebih lanjut Mochtar Kusumaatmadja menyatakan bahwa “hukum sebagai suatu sarana pembaharuan masyarakat, peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur”.<sup>8</sup>

Menurut Mochtar Kusumaatmadja<sup>9</sup> konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat lebih luas ruang lingkungannya dari sekedar alat (*tools*) menurut Roscoe Pound. Agar dalam pelaksanaan perundang-undangan yang bertujuan untuk pembaharuan masyarakat dapat berjalan sebagaimana mestinya, hendaklah peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan hukum yang

---

<sup>7</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, (Bandung: Alumni, 2002), hal. 32-33.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hal. 19-21.

Sebenarnya Mochtar Kusumaatmadja lebih menyukai sebutan sarana pembaharuan masyarakat, karena bermakna lebih luas daripada alat pembaharuan masyarakat.

<sup>9</sup> Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum, Satu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*. Bandung: Penerbit Alumni, 2000.

hidup dalam masyarakat dan mencerminkan nilai-nilai yang diterima dalam masyarakat. Konsep Pembangunan Hukum ini dipakai sebagai salah satu *applied theory* dalam menganalisa hasil penelitian.

Terkait dengan konsep adil dan makmur, maka kemakmuran yang diperoleh masyarakat harus berkeadilan. Keadilan tercermin dengan terpenuhinya aspirasi masyarakat. Agar konsep perundang-undangan menampung aspirasi masyarakat harus pula dipahami bahwa tujuan hukum itu adalah sebagai sesuatu yang diadakan untuk memenuhi kebutuhan yang paling utama dari masyarakat, berupa keselamatan umum (*the end of law it seems to be conceived as existing to satisfy a paramount social want of general security*).<sup>10</sup> Hal ini senada dengan pendapat *Bentham* bahwa pembentuk undang-undang hendaknya dapat melahirkan undang-undang yang dapat mencerminkan keadilan bagi semua individu, oleh karenanya perundang-undangan hendaknya dapat memberikan kebahagiaan yang terbesar bagi sebagian besar masyarakat (*the greatest happiness for the greatest number*).<sup>11</sup>

Salah satu kendala yang terjadi selama ini, adalah Perusahaan Negara yang didirikan oleh Negara tidak diberikan hak dan kewajibannya sebagai subyek hukum yang mandiri seperti halnya Pemerintahan Daerah (Propinsi/Kabupaten/Kota) yang telah diberi hak otonominya. Terkait dengan keberadaan Negara sebagai Badan Hukum Publik dan BUMN sebagai Badan

---

<sup>10</sup> Roscoe Pound, *An Introduction to the Philosophy of Law*, (London, Oxford University Press, 1954), hal. 32.

<sup>11</sup> Lili Rasjidi, Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2002) hal. 61.

Hukum Privat, penulis meninjaunya antara lain dari segi Teori Badan Hukum W. Friedmann.

Pengalihan hak dan kewajiban keuangan dari Negara sebagai Badan Hukum Publik kepada satu Perusahaan BUMN sebagai Badan Hukum Privat, maka pengelolaannya beralih menjadi wewenang dan tanggung jawab Perusahaan (BUMN) dan tunduk kepada Hukum Privat, oleh Arifin P. Soeria Atmadja menyebutnya sebagai transformasi hukum dari keuangan negara (Hukum Publik) ke keuangan perseroan (Hukum Privat).<sup>12</sup>

Untuk mendukung kebenaran kerangka konsep berfikir tersebut akan dibahas teori-teori dan pandangan beberapa tokoh mengenai Badan Hukum, dan status hukum mengenai: (1) Kedudukan negara sebagai (subyek) Badan Hukum Publik, dan BUMN sebagai (subyek) Badan Hukum Privat, (2) Hak dan kewajiban kedua jenis subyek hukum tersebut berdasarkan kajian Teori Badan Hukum, dan (3) Adanya transformasi hukum keuangan publik menjadi keuangan perusahaan (private), dengan penempatan kekayaan Negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal pemerintah.

Dalam Teori Hukum, membaca dan menilai keadilan dengan perspektif hukum yang berbeda, akan menghasilkan pandangan yang berbeda. Demikian pula halnya apabila masing-masing pihak tidak mengacu pada Teori Badan

---

<sup>12</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum, Teori, Praktik dan Kritik*, (Jakarta: Badan Penerbitan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal 117.

Hukum yang sama maka pengertian hak dan kewajiban sebagai subjek berbeda pula sebagaimana dikemukakan oleh W. Friedmann.<sup>13</sup>

Terkait dengan perbedaan pemahaman sebagaimana dikemukakan diatas, hal ini melahirkan inkonsistensi yuridis. Dari segi kajian Teori Badan Hukum, khususnya menyangkut keberadaan Badan Hukum (*rechtspersoon*) sebagai subyek dan status kekayaan yang dipisahkan sebagai persyaratan suatu badan, antara penganut Teori Konsesi (Teori Negara yang Berdaulat) atau Teori Fiksi dengan Teori Organ (Teori Realitas)<sup>14</sup> belum tentu sepaham atau sama pendapat mengenai hal yang sama.

Penegak Hukum di Indonesia cenderung menggunakan yang terakhir, menganggap hak dan kewenangan BUMN sesuai dengan apa yang diinginkan pemerintah (Teori Konsesi). Untuk itu, perlu kiranya dikaji untuk mendapat kesepakatan Teori Badan Hukum yang mana sebagai acuan untuk Badan Hukum BUMN di Indonesia.

Dalam kaitan ini, dalam penelitian yang akan dilakukan, juga akan mengkaji dan memikirkan solusi terhadap konsepsi Badan Hukum dan permasalahan yuridis diatas dalam perspektif pendekatan hukum keuangan publik dengan mengkaitkan terhadap hukum perdata dan berbagai doktrin yang

---

<sup>13</sup> W.Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum, Hukum dan Masalah-masalah Kontemporer*, diterjemahkan oleh Muhammad Arifin, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1994), Susunan III, Hal. 211.

Jenis-jenis Teori Badan Hukum: (i) Teori Fiksi (Von Savigny), (ii) Teori Organ (Von Gierke), (iii) Teori Kekayaan Bersama atau *Propriete Collective Theorie* (Von Jhering), (iv) Teori Kekayaan Bertujuan atau *Destinataris Theory* atau *Zweckvermogen* (A. Brinz dan Van der Heijden), (v) Teori Realitas / Kenyataan Yuridis (E.M. Meijers dan Paul Sholten), (vi) Teori Konsesi, dan Teori yang lainnya. Lihat juga Hans Kelsen, *General Theory of Law and State, Op.Cit.*, hal. 145-158.

<sup>14</sup> *Ibid.*

berkembang di dalam hukum administrasi dan ilmu hukum, untuk mendapatkan jawaban atas ketidak pastian: Pertama; Apakah pengelolaan keuangan Perusahaan Negara (BUMN) diperlakukan sama dengan pengelolaan keuangan negara, Kedua; Apakah kekayaan BUMN sama dengan kekayaan negara, Ketiga; Apakah piutang BUMN sama dengan piutang negara, dan Keempat; Apakah kerugian BUMN sama dengan kerugian negara.

Untuk tujuan tersebut, Teori Badan Hukum yang akan dibahas antara lain:

(1) *Teori Konsesi (Teori Negara yang berdaulat)*, sebagai pengembangan Teori Fiksi, yang pandangannya lebih dekat dengan filsafat mengenai Negara nasional (bangsa) yang berdaulat, walaupun dalam beberapa hal, merupakan penyimpangan daripada teori fiksi, sebab teori ini menyatakan dengan tegas bahwa badan hukum dalam Negara tidak memiliki kepribadian hukum kecuali kalau diperkenankan oleh "Hukum", dan ini berarti Negara. Teori ini juga antara lain didukung oleh sebagian eksponen-eksponen dari teori fiksi, seperti Von Savigny, Salmond dan Dicey, yang berpendapat bahwa badan hukum itu pengaturannya oleh Negara dan badan hukum itu sebenarnya tidak ada, hanya orang-orang menghidupkan bayangannya atau khayalan (*fictie*) untuk menerangkan sesuatu dan terjadi karena manusia yang membuat berdasarkan hukum atau dengan kata lain merupakan orang buatan hukum (*persona ficta*).

Kepribadian yang sebenarnya hanya ada pada manusia. Lembaga-lembaga korporasi atau korporasi Negara tidak dapat menjadi subyek dari hak-hak dan kepribadian, tetapi diperlakukan seolah-olah badan-badan itu manusia diwujudkan oleh manusia yang mewakilinya.

Teori Konsesi adalah teori politik yang tujuannya ialah untuk memperkuat kekuasaan Negara, dan bagian atau unit organisasi Negara sebagai badan hukum. Hal ini dianggap perlu dikemukakan, mengingat akhir-akhir ini banyak diantara pengamat dan para praktisi yang menganut paham yang demikian, sehingga berpendapat bahwa Pemerintah dapat mengendalikan BUMN. (2) *Orgaan Theorie* atau *Teori Realitas* yang diajarkan oleh Otto von Gierke,<sup>15</sup> yang berpendapat bahwa badan hukum bukanlah sesuatu yang fiksi tetapi merupakan makhluk yang sungguh-sungguh ada secara abstrak dari konstruksi yuridis.

Badan hukum itu seperti manusia, menjadi penjelmaan yang benar-benar dalam pergaulan hukum, yaitu "*eine leiblichgeistige Lebenseinheit*", badan hukum itu menjadi suatu "*verbandpersonlichkeit*", yaitu suatu badan yang membentuk kehendaknya dengan perantaraan alat-alat atau organ-organ badan tersebut; misalnya anggota-anggotanya atau pengurusnya seperti manusia yang mengucapkan kehendaknya dengan perantaraan mulutnya atau dengan perantaraan tangannya jika kehendak itu ditulis diatas kertas. Tujuan badan hukum menjadi kolektivitas, terlepas dari tujuan individu. Berfungsinya badan hukum dipersamakan dengan fungsinya manusia, dan badan hukum tidak berbeda dengan manusia.

Berdasarkan teori ini, tiap-tiap perkumpulan/ perhimpunan orang yang memenuhi persyaratan administrasi yang ditentukan, adalah badan hukum. Oleh E.M. Meijers dan Paul Scholten<sup>16</sup> selanjutnya dikembangkan bahwa badan hukum

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, hal. 213

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

itu merupakan suatu realitas, konkret, riil, walaupun tidak dapat diraba tetapi bukan khayal, dan merupakan suatu kenyataan yuridis (Teori Kenyataan Juridis).

Hal ini penting dikemukakan, terkait dengan keberadaan BUMN sebagai Badan Hukum yang mengelola kekayaan Negara yang dipisahkan, seakan-akan tidak diakui sebagai badan hukum yang setara dengan Negara sebagai Badan Hukum Publik.

Konsep, perspektif, teori dan paradigma yang menjadi landasan teoritikal penelitian mengacu pada hukum positif yang berlaku, dan ajaran hukum dari pakar-pakar hukum yang terkemuka, seperti Teori Sistem Hukum dari Lawrence M. Friedman<sup>17</sup> dengan 3 (tiga) unsur dominan yaitu: (1) Substansi hukum (*legal substance*) yaitu aturan, norma serta cakupan materi dan sistem hukum yang ada, (2) Struktur hukum (*legal structure*) yaitu lembaga-lembaga atau institusi yang akan menjalankan proses penegakan hukum, (3) Budaya Hukum (*legal culture*) yaitu sikap manusia terhadap hukum, suasana pikiran, pandangan, dan kekuatan masyarakat untuk taat hukum. Hukum positif suatu Negara adalah pencerminan dari Undang-undang Dasar (*staatsgrundgesetze*) atau konstitusi (*staatverpassung*) dari Negara tersebut.

Dasar hukum Negara Indonesia, menurut Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tercantum pada Pembukaan dan Batang Tubuh Undang-undang Dasar RI-1945, antara lain pada Alinea IV, menyebutkan “.....Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan Rakyat.....”. Selanjutnya, pada Pasal 1 ayat (2) disebutkan “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut

---

<sup>17</sup> Lawrence M. Friedman, *American Law, The Legal System, A Social Science Perspective*, (Newyork: Russel Sage Foundation, 1975), pg. 18-20.

Undang-undang Dasar”, dan pada Pasal 1 ayat (3) dinyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.

Berdasarkan Teori Negara Hukum, oleh Max weber mengemukakan bahwa semua kebijakan, pelaksanaan pengelolaan, dan pemenuhan kewajiban Negara oleh pemerintah serta pemenuhan hak dan kewajiban warga terhadap Negara harus berdasarkan hukum.<sup>18</sup>

Oleh karenanya, sebagai Negara hukum (Pasal 1 ayat (3)), pendekatan yang dipakai dalam analisis penelitian ini, mengacu pada Teori Kedaulatan Hukum<sup>19</sup>. Dalam menegakkan *Rule of Law*,<sup>20</sup> sebagai Negara hukum, memerintah berdasarkan hukum positif yang berlaku, bukan berdasarkan hukum yang sebaiknya atau yang idealnya berlaku. Apabila hukum dianggap tidak mengakomodir keinginan rakyat banyak lagi, hukumnya yang harus terlebih dahulu dirubah, seperti halnya perubahan Undang-undang Dasar 1945 yang telah dilakukan pada Revisi I s/d IV tahun 1999-2002, sehingga terhindar dari pameo “demi kepentingan rakyat atau kepentingan Negara dapat ditempuh menegakkan hukum dengan mengesampingkan (melanggar) hukum”.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, hal. 270-280.

<sup>19</sup> Ada 4 macam Teori Kedaulatan, yaitu: (i) Teori Kedaulatan Tuhan (Mazhab Teokrasi) yang dianut oleh Thomas Aquinas dan Mrsilius, bahwa Negara adalah badan yang mewakili Tuhan di dunia yang memiliki kekuasaan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, (ii) Teori Kedaulatan Raja, (iii)Teori Kedaulatan Rakyat oleh J.J. Rousseau, Montesquieu dan John Locke, (iv) Teori Kedaulatan Hukum oleh Prof. Mr. H. Krabbe dan von Savigny, (v) Teori Kedaulatan Negara oleh Hans Kelsen dan Jellineck

<sup>20</sup> AV. Dicey, *An Introduction to Study of The Law Constitution*, (London: English Language Book Society, 1971), hal. 184-204, antara lain *The Rule of Law* memiliki beberapa unsur, yaitu: (i) *Supremacy of Law* (supremasi hukum yang meniadakan kesewenang-wenangan, artinya seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum), (ii) *Equity before the law* (kedudukan yang sama bagi setiap orang didepan hukum), (iii) *The Constitution based on individual right* (terbentuknya hak-hak manusia oleh Undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan)

Setiap hukum positif yang berlaku harus mengacu pada dan tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Terkait hal ini, mengacu pada pendapat Hans Kelsen tentang *staats-fundamentalnorm* dan *staatsgrundgesetze* sebagai pengembangan atas pendapat Hans Kelsen dengan *stufenbau des recht*, (adanya hirarki dalam perundang-undangan), dimana *Grundnorm* sebagai norma dasar,<sup>21</sup> yang menjadi acuan dari semua norma kehidupan.

Dalam peraturan perundang-undangan Indonesia, semua peraturan perundang-undangan termasuk Undang-undang Keuangan Negara dan Undang-undang BUMN, juga harus bersumber dan mengacu pada Undang-undang yang lebih tinggi, yaitu Undang-undang Dasar Negara (*staatsgrundgesetze*) atau konstitusi Negara (*staatverpassung*). Undang-undang Dasar atau konstitusi tersebut harus mengacu pada *staatsfundamentalnorm* yang tertuang dalam Pembukaan / Undang-undang Dasar RI-1945,<sup>22</sup> termasuk *grundnorm* yang dimaksudkan oleh Hans Kelsen.

Penelitian hukum yang dibahas, disamping atas penafsiran (interpretasi) hukum autentik, juga atas penafsiran sinkronisasi vertikal dan horizontal undang-undang terkait, serta penafsiran menemukan hukum *in-concrito*.<sup>23</sup> Undang-undang BUMN dan Undang-undang Keuangan Negara sebagai undang-undang yang dibuat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Dasar 1945, harus sinkron dan tidak boleh bertentangan.

---

<sup>21</sup> Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, *Op.Cit.* hal. 10.

<sup>22</sup> Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Op.Cit.*, hal. 117.

<sup>23</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*. (Yogyakarta: Penerbit Liberty, 2003), hal. 170-175. lihat juga Sorjono Sukanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1986).

Pengelolaan keuangan perusahaan dan pengelolaan keuangan Negara, selalu terkait dengan anggaran pendapatan dan belanja perusahaan/Negara yang ditetapkan terlebih dahulu, maka dalam membahas masalah yang dikemukakan, dilakukan dengan mengacu pada konsep disiplin hukum normatif yaitu hukum sebagai azas dan kaidah / norma, dengan dasar pemikiran mengacu pada aliran hukum Positivisme, , baik menurut aliran Hukum Positif Analitis sebagaimana dikemukakan oleh John Austin dan atau Aliran Hukum Murni menurut Hans Kelsen. Dalam kacamata aliran positivisme, tiada hukum lain kecuali perintah penguasa (*law is a command of the lawgivers*).<sup>24</sup> Hukum adalah kehendak Negara, dan membebaskan konsep hukum dari ide keadilan.<sup>25</sup>

Menurut Hans Kelsen,<sup>26</sup> hukum adalah kategori keharusan yang ideal (*sollens-kategorie*) bukan kategori factual (*seins-kategorie*). Namun hukum dimaksud bukanlah bagaimana hukum itu seharusnya atau idealnya (*ius constituendum*), tetapi yang dipakai adalah hukum positif yang berlaku (*ius constitutum*). Keadilan sebagai isi hukum berada diluar hukum, oleh karenanya hukum dapat saja tidak adil, tetapi tetap hukum karena dikeluarkan dan diberlakukan oleh penguasa.<sup>27</sup>

Dengan dasar pemikiran yang demikian, maka ada kalanya, dalam kebijakan pengelolaan BUMN, Direksi harus mengambil kebijaksanaan mengikuti

---

<sup>24</sup> Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Filsafat Hukum; Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, 2004), hal. 113; lihat juga H. Lili Rasjidi dan Ika Tama Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2007), hal. 56.

<sup>25</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, *Op.Cit.*, hal. 6, lihat juga *Teori Hukum Murni*, *Op.Cit.*, hal. 311.

<sup>26</sup> Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqim, *Teori Hukum Murni*, (Bandung: Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, 2006), hal. 6-11.

<sup>27</sup> Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Op.Cit.* hal. 115. lihat juga Lili Rasjidi, *Op.Cit.* hal. 62

ketentuan hukum yang ada (Friedman: *legal substance*), walaupun oleh sebagian kelompok masyarakat dianggap kurang adil.

Dalam kaitan dengan efektivitas berlakunya hukum JJ. H. Bruggink menyatakan bahwa “Hukum sebagai tindakan kemauan”<sup>28</sup>. Ini berarti bahwa keberhasilan pembangunan hukum dan manfaatnya bagi masyarakat sangat ditentukan oleh faktor kemauan, yakni sebagai refleksi moral dan kejujuran serta komitmen yang dimiliki oleh aparat penegak hukum (Friedman: *legal structure*).

Walaupun suatu peraturan perundang-undangan telah dibuat dengan lengkap, disempurnakan secara baik dan teratur, namun jika moral para pelakunya tidak mendukung, tidak memiliki komitmen yang sungguh-sungguh untuk menyatakan yang sebenarnya (Friedman: *legal culture*), semua tidak akan berarti bagi efektifitas hukum itu sendiri.

Oleh karena salah satu permasalahan yang akan dibahas, menyangkut pengertian kerugian perusahaan dianggap sebagai kerugian Negara, maka Teori Akuntansi dan Hukum Perusahaan juga akan dipakai sebagai acuan analisis dalam membahas masalah terkait dengan pengertian kekayaan, piutang dan rugi BUMN, yang dianggap sebagai kekayaan serta piutang dan rugi keuangan Negara.

Dengan pembahasan mengacu pada teori-teori hukum seperti dikemukakan tersebut diatas, akan dapat dinilai posisi Undang-undang Keuangan Negara dan keberadaan Undang-undang BUMN dan Undang-undang Perseroan Terbatas sebagai dasar pengelolaan dan pengendalian BUMN Persero di Indonesia.

---

<sup>28</sup> JJ. H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1996), hal. 100.

Untuk mendapatkan keseragaman titik tolak dalam penelitian dan pembahasan, perlu disepakati kesamaan pengeritan tentang satu konsep yang dibahas (landasan koseptual). Dasar hukum yang menjadi acuan pembahasan dalam membahas ketiga masalah yang akan diteliti, antara lain mengacu pada ketentuan yang telah ada, yaitu antara lain:

Pertama; ketentuan Pasal 23 ayat (1) UUD-1945; bahwa “APBN adalah sebagai wujud pengelolaan keuangan Negara yang ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang”; berarti yang berada diluar sistem APBN, tidak termasuk dalam cakupan pengelolaan keuangan Negara.

Kedua; ketentuan Pasal 4 ayat (1) dan penjelasan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN; bahwa kekayaan Negara yang dipisahkan adalah pemisahan kekayaan Negara dari APBN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN; hal ini terkait dengan ketentuan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 huruf g dan I Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yaitu yang dimaksud dengan Keuangan Negara adalah:<sup>29</sup>

“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, meliputi: a... s/d g....; termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah; ... kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah.”

---

<sup>29</sup> Indonesia, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4286)*.

Ketiga; ketentuan Pasal 11 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, bahwa terhadap BUMN Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 sebagai pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, dan (iv) Pasal 5 ayat (1) dan (2) serta Pasal 91 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003, bahwa pengurusan BUMN dilakukan oleh Direksi, dan Direksi bertanggung jawab penuh atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan perusahaan. Selain organ BUMN, pihak lain manapun dilarang campur tangan dalam pengurusan BUMN.

Lingkup cakupan penelitian Perusahaan Milik Negara yang meliputi berbagai bentuk, yaitu BUMN Persero, Perusahaan Umum (Perum), Perusahaan Jawatan yang kemudian dirubah menjadi Badan Layanan Umum, Badan Hukum Milik Negara dan bentuk lain seperti Badan Otorita dan yayasan yang masih ada yang mengacu pada ketentuan lama. Dalam penelitian ini yang akan diteliti, dibatasi ruang lingkupnya terutama terhadap BUMN Persero. Demikian pula aktivitas kegiatan yang mengalami kendala dalam pelaksanaan operasionalnya yang akan diteliti, dibatasi hanya yang terkait dengan pelaksanaan pengadaan barang dan jasa untuk kepentingan perusahaan, serta pelepasan aset dan pelaksanaan hapus tagih piutang / kredit macet perusahaan, termasuk *Non Performing Loan* untuk Bank BUMN.

Untuk membandingkan keberadaan Negara sebagai subyek hukum dan Pemerintahan Daerah sebagai Badan Hukum Ketatanegaraan dan Perusahaan

Negara sebagai Badan Hukum Keperdataan, dapat dijelaskan dengan membandingkan kedua badan tersebut sebagai berikut.

Pertama; menurut *Indische Comptabiliteitswet (ICW)*,<sup>30</sup> keberadaan Hindia Belanda sebagai Badan Hukum di Indonesia, yang merupakan penjelmaan dari kolonisasi Nederlands di bumi Indonesia, dengan jelas dicantumkan pada Pasal 1 ICW tersebut yang bunyi selengkapnya yaitu: “Menetapkan bahwa Ned-Indie adalah Badan Hukum dengan pemisahan seluruhnya keuangan Ned-Indie dari keuangan Nederlands”. “*Ned-Indie*” dimaksud selanjutnya dikenal dengan (Pemerintahan Kolonial) Hindia Belanda, dan setelah proklamasi kemerdekaan menjadi Negara Republik Indonesia. Dengan demikian, dengan tegas dinyatakan bahwa negara adalah juga badan hukum yaitu badan hukum ketatanegaraan (Badan Hukum Publik).

Hal yang sama ditegaskan mengenai keberadaan perusahaan Perseroan sebagai badan hukum, sebagaimana disebut pada Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, yaitu:

“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 pelaksanaannya.”

Dengan demikian, Badan Perseroan tersebut adalah juga badan hukum, yaitu Badan Hukum Privat.

---

<sup>30</sup> Nederlands, *Indische Comptabiliteitswet (ICW) Stbl. 1925 No. 448* selanjutnya diubah dan diundangkan dalam *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1954 Nomor 6, Tahun 1955 Nomor 49* dan terakhir dengan *Undang-undang Nomor 9 Tahun 1968. tentang Undang-undang Perbendaharaan Indonesia (Lembaran Negara RI Tahun 1968 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 2860)*. *Undang-undang ini ditetapkan tahun 1864 dan pertama kali diberlakukan tahun 1867.*

Dengan demikian keberadaan Negara sebagai Badan Hukum dan Perseroan/PT (Persero) sebagai Badan Hukum adalah sama dan berwenang hak dan berkewajiban hukum, sebagai subyek hukum. Negara sebagai Badan Hukum Ketatanegaraan (Badan Hukum Publik) dan Perseroan/PT (Persero) sebagai Badan Hukum Keperdataan (Badan Hukum Privat)

Kedua; Selanjutnya akan ditunjukkan adanya transformasi Hukum Keuangan Negara (Hukum Publik) menjadi keuangan perusahaan (Hukum Private) terkait kekayaan negara yang dipisahkan melalui Teori Keuangan Negara, seperti pada skema berikut ini:

**Skema pengelolaan Keuangan Negara berdasarkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 menurut Badan yang ditunjuk mengelolanya.**

	<u>Dikuasakan / Diserahkan</u> <u>Kepada:</u> (Pasal 6 ayat (2) huruf a dan b)	<u>Penyertaan Modal</u> <u>pada BUMN / BUMD</u> (Pasal 24 ayat (1))
Pengelolaan: Keuangan Negara (Pasal 1 angka 1) UU No. 17 Th. 2003	1. Kementerian / LPNE → (Pemerintahan Pusat)	Perusahaan Negara (Badan Usaha Milik Negara)
	* Lingkup Keuangan Negara (Keuangan Publik)	* PT (Persero)
	* Undang-undang terkait:	* Lingkup Keuangan Privat (Keuangan Perdata)
	(1) UU No. 17 Th. 2003	* Undang- undang terkait:
	(2) UU No. 1 Th. 2004	(1) UU No. 19 Th.
	(3) UU Pajak (8) dan Ul PNBP	(2) UU No. 40 Th.
	(4) UU No. 15 Th. 2006	2007 (3) UU No. 10 Th.
		1998 (4) KUH Perdata, AD/ART

2. Provinsi / Kabupaten Kota (Pasal 6 ayat (2) huruf c)		Perusahaan / Badan Usaha Milik Daerah (Pasal 24 ayat (2))	
*	Pemerintahan	*	Perusahaan
Daerah		Daerah	
*	Gubernur/Bupati/ Walikota	*	Direksi
*	Lingkup Keuangan Negara (Keuangan Publik)	*	Lingkup Keuangan Privat (Keuangan Perdata)
*	Undang-undang terkait:	*	Undang- undang terkait:
(1)	UU No. 32 Th. 2004	(1)	UU No. 32 Th. 2004
(2)	UU No. 33 Th. 2004	(2)	UU No. 40 Th. 2007
(3)	UU No. 34 Th. 2004	(3)	UU No. 10 Th. 1998
(4)	UU No. 15 Th. 2006	(4)	Peraturan Daerah, AD/ART

Dengan adanya pelimpahan / pengalihan sebagian wewenang pemerintah pusat ke pemerintah daerah, berarti terjadi pengalihan wewenang dalam lingkup hukum yang sama (dari hukum publik ke lingkup hukum publik), sedangkan pengalihan / pelimpahan wewenang pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan ke BUMN, berarti telah terjadi pengalihan pengelolaan dari lingkup hukum keuangan Negara (hukum publik) ke lingkup keuangan BUMN (hukum private) yang oleh Prof. Arifin P. Soeriaatmadja menyebutnya dengan “telah terjadi transformasi hukum” dari keuangan publik (Pemerintah Pusat) menjadi keuangan private (BUMN).<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, *Transformasi Status Hukum Uang Negara Sebagai Teori Keuangan Publik Yang Berdimensi Penghormatan Terhadap Badan Hukum*, Paparan Ilmiah disampaikan pada Acara Syukuran Pemberian Penghargaan Gurubesar Pengabdian Pendidikan Anugerah Sewaka Winayaroha, (Jakarta: Bidang Studi Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007).

Sebagaimana halnya, pelimpahan wewenang kepada Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah, maka Kepala Daerah (Gubernur, Bupati / Walikota) berwenang sepenuhnya melaksanakan pemerintahan dan mengelola potensi daerah sesuai dengan Undang-undang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah dengan DPRD. Demikian pula halnya pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan, yang telah ditempatkan sebagai penyertaan modal pada BUMN, wewenang pengelolaan sepenuhnya dilakukan oleh Direksi perusahaan, dengan persetujuan Komisaris. Pihak lain diluar organ perusahaan (RUPS, Direksi dan Komisaris) dilarang turut campur tangan dalam pengurusan perusahaan, termasuk pemilik perusahaan (pemegang saham) itu sendiri, sebagaimana diatur pada Pasal 91 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

Keuangan Negara yang tertuang dalam APBN, ada yang sepenuhnya pelaksanaannya dikelola oleh Pemerintah Pusat melalui Kementerian / LPND, ada sebagai dana perimbangan otonomi daerah berupa Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Bagi Hasil, yang diserahkan pengelolaannya kepada Pemerintah Daerah, dan ada untuk penyertaan modal pemerintah sebagai kekayaan Negara yang dipisahkan yang ditempatkan pada BUMN, yang pengelolaannya diserahkan kepada BUMN tersebut.

Dari skema tersebut menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan Negara tersebut dapat dilakukan (i) langsung oleh Pemerintah Pusat melalui Kementerian atau LPND, pengelolaan keuangannya tunduk pada pengelolaan keuangan Negara, atau (ii) dilimpahkan / diserahkan ke Pemerintah Daerah

(Provinsi/Kabupaten/Kota), pengelolaannya tunduk pada pengelolaan keuangan Negara, atau (iii) diserahkan kepada BUMN, yang pengelolaannya diatur dengan Undang-undang BUMN dan Undang-undang Perseroan Terbatas.

Pengalihan dari lingkup keuangan Negara (hukum publik) menjadi lingkup keuangan perusahaan (hukum privat), dan sebaliknya dapat pula peralihan dari lingkup keuangan perusahaan (hukum privat) menjadi lingkup keuangan Negara (hukum publik), maka telah terjadi transformasi hukum, seperti yang terlihat pada skema berikut:

A Transfer dana APBN ke BUMN; Hukum Publik ke Hukum Privat

B, C Transfer pajak/deviden ke Kas Negara; Hukum Privat ke Hukum Publik

D, E Transfer dana APBN ke Kas Daerah ; Hukum Publik ke Hukum Publik.

Keempat; mengenai konsep kerugian Negara, dapat juga dijelaskan melalui pengertian kekayaan dan kerugian Perusahaan dari segi Teori Akuntansi dan Hukum Perusahaan. Kekayaan Negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal Negara pada BUMN adalah merupakan kekayaan milik perusahaan, yang menjadi bagian dari modal kerja perusahaan. Atas laba yang diperoleh perusahaan, sebagian dibagikan sebagai deviden bagi pemilik modal, dan sebagian ditanamkan sebagai tambahan modal perusahaan.

Sesuai teori akuntansi, cadangan untuk pelunasan hutang atau kewajiban perusahaan, dan penyisihan biaya penyusutan dan amortisasi aktiva tetap dan laba yang ditanamkan akan menambah modal perusahaan. Prinsip neraca, total aktiva sama besarnya dengan total pasiva perusahaan. Untuk melihat perkembangan modal perusahaan yang dicapai badan, melalui laporan dalam neraca tersebut adalah dengan melihat (1) meningkatnya total aktiva perusahaan, dan (2) meningkatnya selisih positif antara total aktiva dengan jumlah modal saham ditambah hutang perusahaan, yang menunjukkan per tambahan modal (*equity*) perusahaan disamping modal saham yang ada.<sup>32</sup> Dengan demikian, Modal Pendirian Perusahaan yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan hanya sebagian dari kekayaan BUMN tersebut. Oleh karena itu, kekayaan BUMN tidak sama dengan kekayaan Negara.

Kerugian perusahaan adalah hasil kegiatan perusahaan dalam suatu periode yang mengakibatkan jumlah pembiayaan dan pemenuhan kewajiban lebih besar dari penghasilan perusahaan, sehingga berdampak pada pengurangan jumlah kekayaan (*equity*) perusahaan. Untuk melihat berapa laba/rugi perusahaan, maka dapat diperoleh dengan rumus berikut:<sup>33</sup> (i) Jika penghasilan netto usaha pokok ditambah penghasilan diluar usaha lebih besar dari biaya operasional, maka selisih lebihnya menjadi laba perusahaan. (ii) Sebaliknya apabila jumlah penghasilan netto usaha pokok ditambah penghasilan diluar usaha lebih kecil dari biaya operasional, maka selisih kekurangannya menjadi rugi perusahaan.

---

<sup>32</sup> S. Munawir, *Analisa Laporan Keuangan*, (Yogyakarta: Perbit Liberty, 1981), hal. 24.

<sup>33</sup> *Ibid.*, hal. 28.

Dengan adanya kerugian perusahaan pada suatu periode laporan, tidak otomatis menjadi kerugian bagi Negara. Dampak dari kerugian insidental tersebut adalah kehilangan potensi piutang berupa hak deviden karena penyertaan pemerintah sebagai bagian dari modal pendirian perusahaan tersebut.<sup>34</sup> Kerugian Perusahaan bukan kerugian Negara, karena kalau perusahaan rugi, tidak menjadi beban Negara yang harus dibayar dari APBN, dan apabila perusahaan tidak sanggup membayar hutangnya, maka sisanya menjadi tanggung jawab undang-undang. Negara hanya bertanggung jawab sebesar sero penyertaan modalnya menjadi tidak dapat ditarik kembali.

#### **E. Metode Penelitian.**

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian Hukum Normatif, menggunakan metode pendekatan juridis-normatif,<sup>35</sup> dengan spesifikasi penelitian bersifat deskriptif analitis yaitu meneliti dan mengkaji data sekunder (peraturan perundang-undangan atau hukum positif yang berlaku), terkait dengan keuangan Negara dan BUMN, untuk mendapatkan masukan seteliti mungkin tentang masalah yang dihadapi dalam pengelolaan perusahaan BUMN, khususnya dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa, pelepasan asset dan hapus tagih kredit macet perusahaan.

Hasil penelitian ini digunakan sebagai sarana analisis untuk mengetahui factor-faktor yang mempengaruhi dan sejauh mana faktor yang mempengaruhi

---

<sup>34</sup> Indonesia, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4355)*, Pasal 1 angka 6

<sup>35</sup> Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-PRESS, 1986), hal. 9.

dan yang menjadi penghambat (kendala) dalam pelaksanaan kebijakan perusahaan, terkait dengan ketidakpastian atau kelemahan hukum yang mangaturnya, dan mengusulkan solusi penyelesaiannya.

Jenis-jenis penelitian hukum yang dilakukan meliputi:

- (i) Penelitian Sinkronisasi Vertikal dan Horizontal perundang-undangan, khususnya yang terkait dengan Undang-undang Keuangan Negara dan Undang-undang BUMN dan atau undang-undang lainnya yang terkait, apakah ada pasal-pasal yang saling bertentangan dalam satu Undang-undang,, atau yang tidak sinkron, antara satu Undang-undang dengan Undang-undang lain yang saling terkait.
- (ii) Penelitian menemukan hukum *in-concrito* khususnya atas hukum-hukum yang mengatur pengelolaan BUMN Persero. Salah satu inti permasalahan dalam penelitian ini adalah adanya dualisme hukum dalam pengelolaan BUMN, yaitu apakah harus tunduk pada Undang-undang Keuangan Negara atau hanya tunduk pada Undang-undang BUMN dan Undang-undang Perseroan Terbatas, dan
- (iii) Penelitian perbandingan hukum, baik antara hukum yang berlaku untuk pengelolaan Badan Usaha Swasta dan pengelolaan BUMN, atau hukum BUMN di Indonesia dengan BUMN di luar negeri, seperti Malaysia dan Singapura. Dengan penelitian ini dapat dirumuskan dasar hukum pengelolaan BUMN yang dapat menjamin terwujudnya pengelolaan perusahaan secara professional.

Sumber data yang digunakan untuk bahan evaluasi dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari :

- (1) Bahan Hukum Primer, yaitu Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-undang Nomor 49/Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara, dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan serta peraturan pelaksanaannya.
- (2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu, hasil penelitian/seminar, dan kajian-kajian akademis serta pendapat para Ahli Hukum terkait Undang-undang tersebut diatas, termasuk dalam hal ini, rancangan, kajian akademis dan risalah pembahasan Daftar Isian Masalah (DIM) dalam pembuatan undang-undang dimaksud, serta buku atau tulisan para ahli atau makalah dari berbagai seminar, tulisan di berbagai majalah atau mass media yang terkait dengan pengelolaan BUMN, dan
- (3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan yang merupakan penjelasan untuk memperkuat bahan hukum sekunder, seperti data-data yang terkait dengan hasil dan dampak penanganan permasalahan oleh BUMN. Sumber data dapat diperoleh dari laporan instansi atau laporan bank terkait atau dari publikasi mass media.

Dalam penelitian ini, pengumpulan data sekunder, (berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier) dilakukan dengan studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan, literatur, dokumen laporan-laporan instansi terkait seperti Direktorat Jenderal Anggaran, Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Direktorat Jenderal Hukum dan Perundang-undangan, Menteri Negara BUMN dan beberapa instansi BUMN, dalam hal ini dipilih Perusahaan Perkebunan Negara dan Bank Mandiri, serta bahan pustaka lainnya yang terkait dengan topik penelitian. Pemilihan BUM Persero untuk diteliti dengan pertimbangan karena dalam pelaksanaan pengelolaan perusahaan dibidang terkait sangat banyak yang masih harus mengacu pada ketentuan pengelolaan keuangan Negara. Khusus pemilihan Bank Mandiri, karena pada saat penelitian tingkat kredit macet (NPL) pada bank tersebut termasuk yang paling besar.

Dalam rangka memperoleh data pendukung apakah ada kendala dari aspek hukum yang dihadapi BUMN Persero dalam pengelolaan perusahaan, peneliti meneliti prosedur yang berlaku dan mengambil data pendukung dari perusahaan secara langsung. Untuk itu dipilih Bank Mandiri untuk mendapatkan data kredit macet. Cara memperoleh data dimaksud dengan mengkaji prosedur dan tatacara pengadaan barang, pelepasan asset dan penghapusan piutang/kredit macet dalam perusahaan, mengambil data dari laporan perusahaan serta melakukan wawancara terhadap pejabat terkait dalam perusahaan yang bersangkutan.

Data hasil penelitian di lapangan, disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara juridis kualitatif (normatif-kualitatif). Analisis data juga dilakukan terhadap hasil penelitian sinkronisasi peraturan perundang-undangan (sinkronisasi vertikal

dan horizontal) dan penelitian hukum *in-concrito*, untuk dapat merumuskan konsep hukum yang bagaimana yang dapat mendukung pengelolaan perusahaan BUMN Persero secara professional.

Lokasi penelitian dilakukan di sumber-sumber data sekunder (berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier) seperti di perpustakaan instansi terkait, yaitu Direktorat Jenderal Anggaran, Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara, Direktorat Jenderal Hukum dan Perundang-undangan, Kementerian Negara BUMN, dan di BUMN seperti Bank Mandiri dan dari website internet.

#### **F. Sistematika Penulisan.**

Sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Bab I, Pendahuluan, mencakup latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teori dan konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II, Status Hukum Kekayaan BUMN Persero Ditinjau Dari Undang-Undang Keuangan Negara, menguraikan dan menggambarkan mengenai Pengertian Keuangan dan Pengelolaan Keuangan Negara, APBN Wujud Kedaulatan Rakyat Dibidang Keuangan Negara, Pengelolaan Kekayaan dan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan, Badan Pemeriksa Keuangan Negara.

Bab III, Pengelolaan BUMN Persero Dihubungkan Dengan Undang-Undang Keuangan Negara, menjelaskan mengenai, BUMN Persero Sebagai Perseroan Terbatas, Pengelolaan Bank Milik Negara Berbentuk BUMN Persero, Beberapa Kebijakan Dalam Penyelesaian Kredit Macet, Kendala dalam Pengelolaan BUMN Persero Terkait

Undang-Undang Keuangan Negara, Temuan Hasil Penelitian Atas Implementasi Pelaksanaan di Lapangan.

Bab IV, Pengaturan BUMN Yang Kondusif Sebagai Motor Penggerak Pembangunan Perekonomian, menguraikan Pengembangan BUMN Sehubungan Adanya Kesenjangan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Fungsi BUMN Dalam Pengembangan Pembangunan Perekonomian Indonesia, Konsep Pengelolaan BUMN Persero Sebagai Motor Penggerak Pembangunan Perekonomian Nasional Dalam Tujuan Negara Kesejahteraan.

Bab V, Penutup, berisikan Kesimpulan dan Saran-Saran.

## DAFTAR PUSTAKA

- Atmadja, Hendra Tanu Atmadja, *Hak Cipta Musik Atau Lagu*, Program Pascasarjana Ilmu Hukum, Universitas 17 Agustus 1945, Jakarta, 2008.
- Adrian Sutedi, S.H., M.H., *Hak Atas Kekayaan Intelektual*
- Budai, Maulana. Insan, *Perlindungan Merek Terkenal di Indonesia dari Masa ke Masa*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997.
- Bambang Sunggono, S.H., M.S., *Metodologi Penelitian hukum*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 1997.
- BPHN, *Seminar Hukum Merek*, Jakarta, Bina Cipta, 1976, hal 68.
- Casavera, *15 Kasus Sengketa Merek di Indonesia*, penerbit Graha Ilmu, Edisi Pertama, 2009.
- Casavera, *8 Kasus Sengketa Merek di Indonesia*, penerbit Graha Ilmu, Edisi Pertama, 2009.
- Chazawi, H. Adami, *Tindak Pidana Hak atas Kekayaan Intelektual (HAKI)*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007.
- Dirdjosisworo, Soedjono, *Hukum Perusahaan Mengenai Hak atas Kekayaan Intelektual (Hak Cipta, Hak Paten, Hak Merek)*, CV Mandar Maju, Bandung, 2000.
- Djumhana, Muhammad dan Djubaedillah, 2001, *Hak Milik Intelektual (Sejarah Teori dan Prakteknya di Indonesia)*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Djumhana, Muhammad, *"Hak Milik Intelektual"*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1993
- Dirdjosisworo, Soedjono, *Pengantar Ilmu Hukum*, cetakan 14, November 2010
- Direktorat Jenderal Hak Kekayaan Intelektual, Departemen Hukum Dan Asasi Manusia Republik Indonesia, *Buku Panduan Hak Kekayaan Intelektual*, 26 April 2005.
- Direktur Hak Intelektual Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Kompilasi Undang-Undang Republik Indonesia di Bidang Hak Kekayaan Intelektual*, 26 April 2005

- Didi Irwandi Syamsudin, *Pemalsuan Merek Terkenal Dan Dilema Penegakan Hukum*, Majalah Eksekutif Nomor: 250, Juli 2000.
- Erna Ferrinadewi, *Merek & Psikologi Konsumen*, Implementasi pada Strategi Pemasaran, Graha Ilmu, cetakan Pertama, 2008.
- Firmansyah, Hery, 2009, *Perlindungan Hukum atas Merek yang Didaftarkan Terlebih Dahulu ke Direktorat Jenderal Hak Kekayaan Intelektual untuk Mencegah Usaha Persaingan Tidak Sehat*, Tesis Magister Hukum Bisnis Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Firmansyah, Hery, *Perlindungan Hukum Terhadap Merek Panduan Memahami Dasar Hukum Penggunaan Dan Perlindungan Merek*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2011.
- Gautama, Sudargo dan Rizawanto Winata, S.H., *Konvensi-konvensi Hak Milik Intelektual Untuk Indonesia (1997)*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998.
- Gautama, Sudargo dan Rizawanto Winata, *Undang-Undang Merek Baru Tahun 2001*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002.
- Harahap, M.Yahya, *Tinjauan Merek Secara Umum dan Hukum Merek Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang No. 19 tahun 1992*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- Irianto, Sulistyowati & Shidarta, *Metode Penelitian Hukum Konstelasi Dan Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta 2009.
- Iman Sjahputra Tunggal dan. Arif Djohan Tunggal, S., *Peraturan Perundang-Undangan Hak Cipta, Paten Dan Merek*, Harvarindo, 1997.
- Ikatan Hakim Indonesia, *Varia Peradilan, Majalah Hukum. XX N0. 236. Mei.2005.*
- Kaligis, O.C, *Teori & Praktik Hukum Merek Indonesia*, P.T. Alumni, Bandung, 2008.
- Linsey, Tim, Blitt, Eddy Damian, Simon Butt, Tomi Suryo Utomo, *Hak Kekayaan Intelektual Suatu Pengantar*, Asian Law Group Pty Ltd bekerjasama PT. Alumni, Bandung, 2006