



P - ISSN : 0126 – 0227

E - ISSN : 2722 – 0664

MAJALAH HUKUM NASIONAL

Volume 50 Nomor 1 Tahun 2020



- **HOLDING BUMN MEMERLUKAN ADANYA STANDAR PROSEDUR OPERASI
DALAM MENCAPAI ASPEK TATA KELOLA PERUSAHAAN YANG BAIK**
(Oleh: Yuni Priskila Ginting)
- **REKONSTRUKSI PROBLEMATIKA PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA KORUPSI KORPORASI:
KAJIAN NORMATIF KEDUDUKAN HUKUM DIAMETRAL BADAN USAHA MILIK NEGARA**
(Oleh: Dara Salsabila)
- **REKONSTRUKSI SYARAT PENGANGKATAN JABATAN KOMISARIS BUMN: ANTARA IDEALITA DAN REALITA**
(Oleh: Ahmad Gelora Mahardika)
- **ANALISIS UPAYA PEMERINTAH MEMINIMALISIR RISIKO GAGAL BAYAR
DALAM PEMBERIAN PINJAMAN KEPADA BUMN**
(Oleh: Xavier Nugraha, Patricia Inge Felany, M Imron Rosyadi)
- **PENGUATAN PERATURAN TENTANG KOMITE AUDIT
GUNA MENCEGAH KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DI BUMN**
(Oleh: Andi Wahyu Wibisana)
- **URGENSI REGULASI IDE-IDE PENGUATAN BUMN
DALAM RANGKA OPTIMALISASI PENDAPATAN PERUSAHAAN MILIK NEGARA**
(Oleh: Sefrika Marni)
- **REMUNISIPALISASI PENGELOLAAN AIR BERSIH OLEH PEMERINTAH PROVINSI DKI JAKARTA
SEBAGAI UPAYA PERLINDUNGAN KEUANGAN DAERAH DAN PEMENUHAN HAK
ATAS AIR BAGI WARGA JAKARTA**
(Oleh: Mohammad Robi Rismansyah, Nyulistiwati Suryanti, Nadia Astriani)

**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI**

**HOLDING BUMN MEMERLUKAN ADANYA STANDAR PROSEDUR OPERASI DALAM
MENCAPAI ASPEK TATA KELOLA PERUSAHAAN YANG BAIK
(*Holding BUMN Requires Standard Operating Procedure
in Achieving Good Corporate Governance*)**

Yuni Priskila Ginting

Mahasiswa Doktor Hukum Universitas Pelita Harapan
The Plaza Semanggi, Jl. Jend. Sudirman No.50, RT.1/RW.4, Jakarta Selatan 2930
e-mail : priskilamelody.ginting@gmail.com

Abstrak

Pengelompokkan BUMN ke dalam Induk Perusahaan dimungkinkan terjadinya peningkatan penciptaan nilai pasar perusahaan (*market value creation*) yakni usaha untuk melipatgandakan nilai perusahaan yang ada saat ini. Di samping itu melalui Induk Perusahaan diharapkan akan dapat meningkatkan keunggulan kompetitif, karena akan memberikan fokus dan skala usaha yang lebih ekonomis, serta dianggap mampu menciptakan *corporate leverage*. SOP dalam holding BUMN sangat penting, karena terkait pemanfaatan aset yang dimiliki BUMN Induk. Sepanjang dilandasi dengan kajian kelayakan yang tepat serta memenuhi SOP dapat terlihat aset-aset yang mungkin tidak lagi bermanfaat dan apabila terjadi kerugian akibat aksi korporasi dapat terlihat kerugian yang dialami negara. SOP dapat diterapkan dalam kegiatan usaha BUMN sepanjang ditujukan untuk kepentingan holding BUMN sesuai dengan maksud dan tujuan, serta sesuai dengan kebijakan yang dipandang tepat dalam batas-batas yang ditentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku dan anggaran dasar.

Kata kunci: Induk Perusahaan, Standar Operasional Prosedur, Tata Kelola Perusahaan yang Baik.

Abstract

The existence of State Owned Enterprises (SOE) as well as possible development of micro financial institution existence which is an attempt to double the current value of companies. In addition, the holding company is expected to be able to increase competitive advantage because it would give focus and scale of businesses that are more economical, and are able to create corporate leverage. SOP in holding SOE is very important, because it is related to use of assets that were owned by the SOE. All applied with feasibility study proper and meet SOP can look assets that might no longer benefit and when there loss as a corporate can look losses in natural countries. SOP can be applied in SOE business activities as long as it is aimed at holding SOE interests in accordance with the aims and objectives, and in accordance with policies according to within prescribed bounds regulations and the articles of association.

Keywords: Holding Company, Standard Operating Procedure (SOP), Good Corporate Governance (GCG).

A. Pendahuluan

Indonesia sebagai sebuah negara berkewajiban untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional secara merata. Pertumbuhan ekonomi tersebut juga harus didorong dengan meningkatnya kesejahteraan rakyat Indonesia secara nyata. Hal ini sesuai dengan tujuan negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.¹ Pada saat ini, BUMN dalam pelaksanaan tugasnya memerlukan beberapa perbaikan-perbaikan sistem manajemen untuk mengangkat kinerjanya. Perangkat perbaikan tersebut termasuk untuk menciptakan kontrol sistem. Paradigma BUMN secara simultan dapat diubah, termasuk *mindset* manajemen, karyawan dan sistem teknologinya harus dilakukan perbaikan.²

Keberadaan perusahaan terutama BUMN dalam perkembangan usahanya tidak dapat dipisahkan dengan masalah tanggung jawab sosial terhadap lingkungannya. Lingkungan tersebut tidak

hanya mencakup pada lingkungan internalnya tetapi juga lingkungan eksternalnya.³ Lingkungan eksternal ini adalah lingkungan di luar perusahaan, jadi perusahaan juga harus memperhatikan masyarakat dan lingkungan sekitar agar aktivitasnya dapat berjalan dengan seimbang. Tanggung jawab sosial perusahaan terhadap lingkungannya yang dalam Bahasa Inggris disebut sebagai *Corporate Social Responsibility*.⁴

Setiap organisasi perusahaan baik swasta maupun pemerintah tentunya memiliki aset yang mempunyai nilai ekonomis jangka panjang, dimiliki perusahaan untuk menjalankan operasi guna menunjang perusahaan dalam mencapai tujuan. Karena fungsinya sebagai penunjang perusahaan, maka setiap aset yang dimiliki haruslah dikelola dengan efektif dan efisien sehingga aset tersebut dapat memberikan manfaat tertinggi bagi perusahaan. Penting adanya sebuah tindakan pendayagunaan aset dalam suatu perusahaan. Pendayagunaan aset yang juga dikatakan sebagai manajemen aset merupakan pengelolaan kekayaan yang mencakup proses merencanakan kebutuhan aset, mendapatkan, menginventarisasi, melakukan *legal audit*, menilai, mengoperasikan, memelihara, memperbaharui atau menghapuskan

¹ Kusuma, RM.A.B., *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Fakultas Hukum, 2009), hlm. 474.

² Nanang dan Dumadi, "Privatisasi BUMN, Eksistensi, dan Kinerja Ekonomi Nasional dalam Sistem Ekonomi Pasar", (Jurnal Akses: Jurnal Ekonomi Dan Bisnis Nomor 2 (2007): 73.

³ Adjie Habib, *Status Badan Hukum, Prinsip-Prinsip dan Tanggung jawab Sosial Perseroan Terbatas*. (Bandung: CV. Mandar Maju, 2008), hlm.74.

⁴ Isa Wahyudi dan Busyra Azhery, *Corporate Social Responsibility:Prinsip, Pengaturan dan Implementasi*. (Malang: In-Trans Publishing, 2008), hlm. XV.

hingga mengalihkan aset secara efektif dan efisien.⁵

Melihat kontribusi BUMN yang masih rendah, pembenahan serta pemberdayaan pada beberapa sektor BUMN harus lebih ditingkatkan lagi. Saat ini Pemerintah sedang memprioritaskan pada proses restrukturisasi BUMN untuk dapat membentuk efektivitas serta meningkatkan nilai perusahaan Negara. Kunci keberhasilan restrukturisasi BUMN terletak pada tindakan pemerintah secara tegas dalam memilih metode yang paling sesuai dalam pencapaian hasil, seperti efisiensi pengendalian kebijakan dan memperkuat mata rantai aktivitas untuk mencapai peningkatan nilai perusahaan.⁶ Melihat metode yang dijalankan di berbagai negara, terdapat beberapa metode restrukturisasi, seperti penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan (*merger* dan akuisisi), penjualan saham kepada publik (*Initial Public Offering* (IPO)), penjualan mitra strategis (*strategic sale*), penjualan kepada manajemen pengelola, kontrak manajemen, dan pembentukan *holding company*.

Pengaturan pengelolaan BUMN yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara diderivasi dari teori negara kesejahteraan (*welfare state*) yang secara eksplisit dianut dalam UUD 1945, sejak dari pembukaan hingga pasal-pasal. Pembentuk UUD 1945 yang

diwarnai pemikiran negara kesejahteraan (*welfare state*) mencita-citakan pembentukan suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan mampu memajukan kesejahteraan umum. BUMN yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan, merupakan salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional, di samping usaha swasta dan koperasi. Dalam menjalankan kegiatan usahanya, BUMN, swasta dan koperasi melaksanakan peran saling mendukung berdasarkan demokrasi ekonomi.

Sistem perekonomian nasional, BUMN ikut berperan menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Peran BUMN dirasakan semakin penting sebagai pelopor dan/atau perintis dalam sektor-sektor usaha yang belum diminati usaha swasta. BUMN juga mempunyai peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta besar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil/koperasi. BUMN merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak dan hasil privatisasi. Pelaksanaan peran BUMN tersebut diwujudkan dalam kegiatan usaha pada hampir seluruh sektor perekonomian, seperti sektor

⁵ A. Gima Sugiama, *Metode Riset Bisnis dan Manajemen*, (Bandung: Gudaya Intimarta, 2015), hlm.15.

⁶ Adhi Suryo Judhanto, "Pembentukan Holding Company BUMN Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha", (*E-jurnal: Spirit Pro Patria* Volume IV Nomor 2 (2018): 154.

pertanian, perikanan, perkebunan, kehutanan, manufaktur, pertambangan, keuangan, pos dan telekomunikasi, transportasi, listrik, industri dan perdagangan, serta konstruksi.

Perekonomian merupakan hal yang sangat fundamental bagi suatu Negara karena perekonomian menjadi tolak ukur tingkat kesejahteraan rakyat dalam sebuah negara. Terkait dengan upaya menyejahterakan rakyat, menurut W. Friedman, negara normalnya harus bertindak dalam 3 (tiga) dimensi umum yaitu:⁷

1. Negara bertindak sebagai regulator (*de stuurende*) yang mengendalikan atau mengemudikan perekonomian di mana di dalamnya negara bertindak sebagai wasit (*jury*).
2. Negara bertindak sebagai penyedia (*de presterende*) lebih-lebih dalam suatu negara yang berfalsafah sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*).
3. Negara bertindak sebagai pengusaha (*entrepreneur*).

Suatu perusahaan dikatakan menjadi pemegang kendali atas perusahaan lainnya apabila perusahaan tersebut dimiliki lebih dari setengah dari keseluruhan nilai nominal saham yang dikeluarkan oleh suatu perusahaan lainnya, atau apabila perusahaan memiliki kewenangan untuk menentukan

komposisi Direksi suatu perusahaan lainnya.⁸ Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menganut prinsip hukum *separate legal entity* (badan hukum terpisah), artinya perseroan merupakan badan hukum yang terpisah dari pemegang sahamnya, terlepas misalnya pemegang saham memiliki 99,99% saham dalam perseroan. Karena *holding company* di Indonesia adalah dalam bentuk Perseroan Terbatas, maka *holding company* di Indonesia tunduk pada aturan Undang-Undang Perseroan Terbatas.

Peraturan perundang-undangan di Indonesia, hingga saat ini belum ada yang mengatur secara khusus mengenai *holding company* atau *parent company*. Di dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas hanya mengatur dan menjelaskan tentang penggabungan. Penggabungan perusahaan tersebut dapat ditempuh melalui merger, akuisisi, dan konsolidasi. Hal ini yang membuat langkah pemerintah untuk membentuk *holding company* BUMN sulit untuk direalisasikan. Sehubungan dengan belum lengkapnya ketentuan hukum di Indonesia yang mengatur mengenai *holding company* atau *parent company* maka BUMN memerlukan kepastian secara khusus dalam

⁷ Gunarto Suhardi, *Revitalisasi BUMN*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2007), hlm.1

⁸ Dea Claudia, *Aspek Hukum Holding Company dalam Perusahaan dengan Status Badan Usaha Milik Negara*. (Skripsi Sarjana UI, Depok, 2012). Sebuah kutipan dari *Company Law* (London: Blackstone Press limited, 1989) hlm. 28.

penerapan SOP terkait dengan *holding company* atau *parent company*.

Parent company atau *holding company* merupakan penciptaan Perseroan yang khusus disiapkan memegang saham Perseroan lain untuk tujuan investasi baik tanpa maupun dengan kontrol yang nyata (*with or with actual control*).⁹ Perusahaan *holding* sering disebut juga sebagai *holding company*, *parent company*, atau *controlling company*. Munir Fuadi mengartikan *holding company* adalah suatu perusahaan yang bertujuan untuk memiliki saham dalam satu atau lebih perusahaan lain dan/atau mengatur satu atau lebih perusahaan tersebut.¹⁰

Perusahaan *holding company* biasanya terbentuk karena adanya proses konglomerasi, yaitu pemusatan beberapa perusahaan anak untuk kemudian bergabung dalam perusahaan induk. Seiring dengan terus berkembangnya industri usaha di Indonesia, maka pengendalian usaha melalui pembentukan *holding company* telah menjadi suatu kebutuhan bisnis yang harus dilakukan untuk menghadapi persaingan. Pada *holding*

company terdapat konsentrasi saham dengan tujuan untuk mencapai pengaruh pada perusahaan tertentu atau cabang perusahaan tertentu atau dengan maksud mengendalikannya. *Holding company* merupakan perusahaan yang berdiri sendiri yang atas namanya sendiri, mengeluarkan saham badan usaha lain dengan deviden yang tercapai dengannya. Dimana perusahaan induk melalui kekayaan sahamnya sebesar 40-50% dapat mengendalikan sejumlah anak perusahaan yang kembali lagi melalui pemilikan saham menguasai perusahaan-perusahaan anak lainnya.¹¹

Anak perusahaan *holding company* BUMN yang mengalami pailit akan memberikan dampak. Pertama, seluruh harta kekayaan debitor anak perusahaan pailit disita untuk kepentingan kreditor,¹² terlepas dari status Persero maupun bukan Persero pada anak perusahaan *holding*, akan tetapi anak perusahaan pailit kehilangan hak menguasai dan mengurus kekayaan sendiri.¹³ Induk perusahaan dan anak perusahaan sama-sama memiliki entitas hukum, sehingga berlaku pula hak dan kewajiban yang

⁹ Website/internet: Holding Company, Fungsi dan Pengaturannya. <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl3562/holding-company--fungsi-dan-pengaturannya/> (diakses 14 Maret 2020).

¹⁰ Munir Fuady, *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002), hlm. 84.

¹¹ Yuli Indrawati, *Aktualisasi Hukum Keuangan Negara dalam Privatisasi BUMN*, (Jakarta: Kencana Persada Media Group, 2012), hlm.18.

¹² Pasal 21 jo. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

¹³ Pasal 24 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

terbatas dalam lapangan harta kekayaan (*limited liability*). Prinsip *limited liability* mengenai harta kekayaan terpisah, bermakna bahwa harta kekayaan pemegang saham (*share holders*) dengan harta kekayaan badan hukum benar-benar terpisah.¹⁴ Apabila badan hukum memiliki utang, maka pemegang saham tidak dapat dimintai pertanggungjawaban untuk pembayaran utang badan hukum tersebut, demikian sebaliknya. Selain itu, kerugian yang ditanggung oleh pemegang saham sebatas modal yang disetorkan ke dalam Perseroan.

Holding company menjadi isu strategis bagi kelompok perusahaan. Dalam *holding company* penyalarsan berbagai aspek bisnis, optimalisasi pengelolaan sumber daya dan *portfolio* bisnis yang berujung peningkatan nilai tambah perusahaan, serta institusionalisasi sistem dapat ditampung. Kenyataannya memang masih banyak dijumpai *holding company* yang belum dikelola dengan baik sehingga justru menjadi beban baik bagi perusahaan induk maupun anak perusahaan serta afiliasinya, dan nilai tambah yang diharapkan meleset.

Terkait dengan itu untuk mengoptimalkan kinerja BUMN dan membuat struktur BUMN yang lebih baik pemerintah mengadakan program untuk memperbaiki sistem BUMN di Indonesia,

melalui restrukturasi, profitisasi dan privatisasi. Dalam program restrukturisasi terdapat salah satu fokus utama dari Kementerian BUMN dalam rangka pembinaan BUMN yaitu melalui program *rightsizing*. Program *rightsizing* BUMN adalah program utama dari program restrukturisasi/penataan kembali BUMN dengan cara pemetaan secara lebih tajam, dan dilakukan *regrouping*/konsolidasi, untuk mencapai jumlah dan skala usaha BUMN yang lebih ideal.¹⁵

Perusahaan *holding* sering disebut juga *holding company* atau *controlling company*. Yang dimaksud dengan perusahaan *holding* adalah suatu perusahaan yang bertujuan untuk memiliki saham dalam satu atau lebih perusahaan lain dan/atau mengatur satu atau lebih perusahaan lain tersebut biasanya (walaupun tidak selamanya) suatu perusahaan *holding* memiliki banyak perusahaan yang bergerak dalam bidang-bidang bisnis yang sangat berbeda-beda.¹⁶

Melalui pengelompokan BUMN ke dalam *holding* dimungkinkan terjadinya peningkatan penciptaan nilai pasar perusahaan (*market value creation*) yakni usaha untuk melipatgandakan nilai perusahaan yang ada saat ini. Di samping itu melalui *holding* diharapkan pula akan dapat meningkatkan keunggulan kom-

¹⁴ Putu Edgar Tanaya dan Kadek Agus Sudiarawan, "Akibat Hukum Kepailitan Badan Usaha Milik Negara Pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara", *Jurnal Komunikasi Hukum* Vol 3, No. 1, 2017, 117-126, hlm. 5.

¹⁵ Kementerian BUMN, *Master Plan Kementerian BUMN 2004-2014*, hlm 80.

¹⁶ Munir Fuady, *Hukum Perusahaan dalam Paradigma Hukum Bisnis*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2002), hlm. 83.

petitif, karena akan memberikan fokus dan skala usaha yang lebih ekonomis, mampu menciptakan *corporate leverage*. BUMN merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara, melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dalam melakukan kerjasama atau perikatan hukum antara BUMN dengan Mitra (pihak yang bekerja sama dengan BUMN yang terdiri dari anak perusahaan BUMN, perusahaan terafiliasi BUMN dan/atau pihak lain untuk mencapai tujuan bersama) diwajibkan untuk memiliki *Standard Operating Procedure (SOP)* yang menjadi pedoman atau acuan untuk melaksanakan tugas/pekerjaan sesuai dengan tujuan dari badan usaha.

Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk menganalisis bagaimana kepastian hukum atas *Standard Operating Procedure (SOP)* kerja sama yang mencerminkan aspek-aspek *Good Corporate Governance*? dan bagaimana implementasi *Standard Operating Procedure (SOP)* kerja sama yang menguntungkan sehingga dapat mewujudkan pengambilan keputusan bisnis yang tepat dan dapat dipertanggungjawabkan? Pada saat ini, BUMN dalam pelaksanaan tugasnya memerlukan beberapa perbaikan sistem manajemennya untuk mengangkat

kinerjanya. Perangkat perbaikan tersebut termasuk untuk menciptakan kontrol sistem. Paradigma BUMN secara simultan dapat diubah, termasuk *mindset* manajemen, karyawan dan sistem teknologinya harus dilakukan perbaikan¹⁷. Sebagai langkah untuk meningkatkan kinerja, efisiensi dan profesionalisme pada *holding company* BUMN diperlukan sebuah prinsip yang dipercaya dapat mendorong terjadinya peningkatan kinerja dari perusahaan, prinsip tersebut adalah prinsip *Good Corporate Governance*.

B. Metode Penelitian

Metode (*method*), secara harafiah berarti cara. Selain itu metode atau metodik berasal dari bahasa *greek*, *metha* (melalui atau melewati) dan *hodos* (jalan atau cara).¹⁸ Penulis menggunakan penelitian hukum yuridis normatif yaitu penelitian yang menekankan pada penggunaan norma-norma hukum secara tertulis yang dikaitkan dengan praktik dan persepsi yang dilakukan narasumber,¹⁹ serta meneliti norma hukumnya berdasarkan teori hukum khususnya teori kepastian hukum guna memastikan setiap BUMN sudah memiliki *Standard Operating Procedure (SOP)*.

¹⁷ Safri Nugraha, "Privatisasi BUMN antara Harapan dan Kenyataan", *Jurnal Hukum Bisnis* Volume No.26 No.1 Tahun (2007): 16.

¹⁸ Sulistyowati Irianto & Shidra, *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2009), hlm. 97.

¹⁹ Simatupang, Dian Puji, *Petunjuk Penelitian Usulan Penelitian Disertasi*, (Jakarta: Program Studi Doktor Ilmu Hukum Unkrisna, 2013), hlm.5.

C. Pembahasan

Pembinaan dan pengelolaan BUMN, terdapat pembagian kewenangan antara Menteri Keuangan dengan Menteri BUMN. Kewenangan Menteri Keuangan dalam kedudukannya sebagai pengelola kekayaan negara terkait dengan urusan permodalan/kepemilikan. Sedangkan kewenangan Menteri BUMN terkait dengan urusan operasional/manajerial yang dalam hal ini dilakukan dalam kedudukannya selaku Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) pada Persero dan selaku pemilik modal pada Perusahaan Umum (Perum), berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 41 Tahun 2003 tentang Pelimpahan Kedudukan, Tugas, dan Kewenangan Menteri Keuangan Pada Perusahaan Perseroan (Persero), Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Jawatan (Perjan) Kepada Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara.

Peraturan Menteri Negara PAN Nomor PER/15/M.PAN/7/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Menteri Negara PAN dan RB Nomor 20 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010–2014 serta Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025, seluruh instansi/ lembaga Pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan Reformasi Birokrasi guna menciptakan tata kelola pemerintahan yang bersih (*Good Corporate Governance*). Terkait dengan hal tersebut, Kementerian

BUMN pada dasarnya telah mulai melaksanakannya sejak Tahun 2007 yang dimulai dengan analisis jabatan dan analisis beban kerja setiap jabatan di Kementerian BUMN.

Selanjutnya, untuk menindaklanjuti ketentuan dalam peraturan tersebut tahun 2009 secara khusus telah dibentuk Tim Reformasi Birokrasi Kementerian Negara BUMN dan beberapa tim lain untuk mendukung pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Kementerian BUMN. Reformasi Birokrasi yang dilakukan telah menghasilkan beberapa *output* antara lain *Standard Operating Procedure* (SOP). Sejak dikeluarkannya Permen BUMN PER-03/MBU/2017 untuk dapat membuat *Standard Operating Procedure* (SOP) kerja sama yang paling menguntungkan dan juga mencerminkan aspek-aspek *Good Corporate Governance* sehingga dapat mewujudkan pengambilan keputusan bisnis yang tepat dan dapat dipertanggungjawabkan.

Implementasi *Good Corporate Governance* menjadi suatu kebutuhan dan tuntutan yang harus dilakukan oleh BUMN agar tetap eksis dalam persaingan global dunia usaha. Implementasi *Good Corporate Governance* mendorong BUMN menjalankan aktivitas bisnisnya secara amanah dengan memperhatikan standar etika bisnis yang berlaku dalam rangka menciptakan nilai perusahaan (*corporate value*) dalam jangka panjang. BUMN harus dapat mengelola asetnya dengan benar untuk mengoptimalkan nilai perusahaan. Sebab aset yang dimiliki

belum tentu membawa nilai keuntungan. Demikian pula sebaliknya, memiliki aset sedikit bukan pula membawa kerugian. Semua tergantung pada kemampuan perusahaan untuk dapat mengelola asetnya secara optimal.

Menurut SK-16/S.MBU/2012 pengukuran terhadap penerapan *Good Corporate Governance* dilakukan dalam bentuk:

1. Penilaian (*Assessment*) yaitu program untuk mengidentifikasi pelaksanaan *Good Corporate Governance* di BUMN melalui pengukuran pelaksanaan dan penerapan *Good Corporate Governance* di BUMN yang dilaksanakan secara berkala setiap 2 (dua) tahun.
2. Evaluasi (*Review*), yaitu program untuk mendeskripsikan tindak lanjut pelaksanaan dan penerapan *Good Corporate Governance* di BUMN yang dilakukan pada tahun berikutnya.

Indikator atau parameter penilaian dan evaluasi dalam penerapan *Good Corporate Governance* pada BUMN dikelompokkan dalam 6 (enam) faktor atau aspek yang terdiri dari:

1. Pemegang saham dan RUPS/Pemilik Modal.
2. Komitmen terhadap penerapan tata kelola perusahaan yang baik secara berkelanjutan.
3. Dewan komisaris/dewan pengawas.
4. Direksi.
5. Pengungkapan dan keterbukaan informasi.

6. Faktor lainnya.

Faktor-faktor yang diuji kesesuaian penerapannya dalam suatu parameter atau sub indikator ditetapkan atas dasar klasifikasi sebagai berikut:

1. Diseminasi/sosialisasi *Standard Operating Procedure (SOP)* /kebijakan/aturan main.
2. Keberadaan *Standard Operating Procedure (SOP)*/Kebijakan/aturan main yang melandasi proses yang dilaksanakan oleh organ BUMN (pemegang saham/RUPS, dewan komisaris/dewan pengawas dan direksi) termasuk kelengkapan muatan *Standard Operating Procedure (SOP)*/Kebijakan/aturan main.
3. Pemahaman para partisipan yang melaksanakan proses.
4. Rencana pelaksanaan atas proses sesuai *Standard Operating Procedure (SOP)* /Kebijakan/aturan main.
5. Pelaksanaan proses di organ BUMN sesuai *Standard Operating Procedure (SOP)* /kebijakan/aturan main.
6. Keluaran atau *output* atas proses yang dilaksanakan oleh organ BUMN.
7. Kualitas keluaran *output* yang dihasilkan.

Business judgment rule merupakan salah satu doktrin yang ada dalam hukum perusahaan. *Business judgment rule* memberikan perlindungan terhadap pimpinan perusahaan untuk tidak bertanggungjawab atas kerugian yang timbul dari suatu konsekuensi apabila

tindakan pimpinan perusahaan didasarkan pada itikad baik dan sifat kehati-hatian.²⁰ Dalam hal ini pejabat biro hukum di masing-masing BUMN perlu mengelaborasi dan menginventarisasi hal-hal yang tetap perlu dijalankan dari peraturan terdahulu dan permasalahan-permasalahan yang selama ini dihadapi ketika berpedoman pada Permen BUMN 13/2014. *Standard Operating Procedure* (SOP) itu sangat penting karena terkait pemanfaatan aset yang dimiliki BUMN Induk.

Aset yang tak termanfaatkan ini dalam dunia bisnis menjadi beban yang mengurangi keuntungan perusahaan. *Standard Operating Procedure* (SOP) harus secara jelas mengatur tata cara pemanfaatan aset. Pertama, menyangkut kerjasama dengan pihak ketiga apakah itu akan menggunakan skema-skema seperti *Build Operate Transfer* (BOT), *Build Transfer Operate* (BTO), Kerjasama Usaha, Kerjasama Operasional, sewa dan pinjam pakai. Perlu diperhatikan dalam pelaksanaan kerjasama antara lain :

1. Kerjasama dilakukan dengan memperhatikan asas transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemanfaatan, dan kewajaran, serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Kerjasama dilakukan untuk jangka waktu tertentu yang dicantumkan dalam perjanjian dan tidak diper-

kenankan melakukan kerja sama tanpa batas waktu, kecuali untuk kerja sama dalam bentuk pendirian perusahaan patungan (*joint venture company*).

3. Kerjasama mengutamakan sinergi antar BUMN dan/atau anak perusahaan BUMN dan/atau perusahaan terafiliasi BUMN dan peningkatan peran serta usaha nasional.
4. Selain Organ Persero atau Organ Perum, pihak manapun dilarang ikut campur dalam proses dan pengambilan keputusan mengenai kerja sama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau
5. Direksi bertanggung jawab atas pelaksanaan kerja sama untuk kepentingan perusahaan, serta menjamin bebas dari tekanan, paksaan dan campur tangan dari pihak lain.²¹

Sebagai perbandingan, *business judgment rule* banyak berjalan meletakkan keputusan bisnis yang tidak menarik melewati penelitian hukum. Perlindungan yang dapat dicapai oleh pejabat perusahaan dan direktur dengan *business judgment rule* mungkin tidak begitu kuat. Pimpinan perusahaan memiliki *duty of care* dan *duty of loyalty* kepada perusahaan dan pemegang saham. Untuk menentukan apakah pimpinan perusahaan melanggar kewajiban untuk berhati-hati, pengadilan menggunakan *business judgment rule* dan *fairness standard*.

²⁰ Bryan A Garener, *Black's Law Dictionary, Eight Edition*, (st. Paul MN: Thomson Group, 2004), hlm 545.

²¹ Pasal 4 NOMOR PER-03/MBU/08/2017 Tentang Pedoman Kerja Sama Badan Usaha Milik Negara, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1147

Pengadilan menganalisis kedua kewajiban tersebut dengan berbeda, tergantung kepada apakah transaksi yang menjadi tantangan melibatkan direktur yang tidak berkepentingan, atau yang berkepentingan.

Skema pemanfaatan aset dengan pihak ketiga ini diatur dalam Peraturan Menteri BUMN Nomor Per-13/MBU/2014 tentang Pedoman Pendayagunaan Aset Tetap BUMN yang kemudian diganti dengan Peraturan Menteri BUMN PER-03/MBU/08/2017 tentang Pedoman Kerja Sama Badan Usaha Milik Negara sebagaimana diubah terakhir kali dengan Peraturan Menteri BUMN PER-04/MBU/08/2017. Kerja sama dilakukan berdasarkan pada kemanfaatan yang paling optimal bagi BUMN, yang dalam pelaksanaannya disesuaikan dengan karakteristik dan/ atau dinamika industri, sektoral, dan/atau kebutuhan masing-masing BUMN. Kerja sama yang dilakukan oleh BUMN meliputi kerja sama dimana BUMN sebagai rekan kerja sama ataupun kerja sama di mana BUMN sebagai pihak yang mencari Mitra.

Standard Operating Procedure (SOP) pendayagunaan aset juga memiliki kedudukan yang penting sehubungan dengan penghapusbukuan aset yang tidak produktif. Penghapusbukuan aset BUMN saat ini merujuk pada Peraturan Menteri BUMN Nomor 02/MBU/2010 tentang Tata Cara Penghapusbukuan Dan Pemindahtanganan Aktiva Tetap Badan Usaha Milik Negara yang mana terakhir kali diubah melalui Peraturan Menteri

BUMN Nomor PER-22/MBU/12/2014. Penghapusbukuan ataupun pemindahtanganan dapat dilakukan untuk mengantisipasi bilamana terdapat aset yang tidak dapat didayagunakan secara optimal.

Pemilihan cara pendayagunaan aset tetap dilakukan berdasarkan karakteristik penggunaan/pemanfaatan aset tetap oleh mitra. Dalam hal karakteristik penggunaan/pemanfaatan aset tetap membutuhkan waktu yang panjang (jangka panjang), pendayagunaan aset tetap dilakukan dengan cara Bangun Guna Serah (BGS), Bangun Serah Guna (BSG), Kerjasama Operasi (KSO), atau Kerjasama Usaha (KSU), kecuali memenuhi syarat-syarat tertentu yang diatur dalam Peraturan Menteri ini, dapat dilakukan dengan cara sewa jangka panjang.

Salah satu cara dari penghapusan adalah dengan pemindahtanganan melalui penjualan. Untuk melepaskan aset itu diperlukan kehati-hatian agar terhindar dari kerugian negara yang terjadi akibat adanya perbuatan melawan hukum. Disinilah kedudukan *Standard Operating Procedure (SOP)* terkait pendayagunaan aset itu penting untuk memastikan aset yang akan dilepas memang sudah tidak dapat didayagunakan secara optimal dengan demikian terdapat kepastian untuk menghindari adanya unsur melawan hukum pada keputusan tentang pelepasan aset.

Dalam konteks *holdingisasi*, penjualan aset-aset tidak produktif anak

perusahaan tetap harus bersesuaian dengan prinsip-prinsip penjualan aset pada *holding*, yakni bahwa penjualan aset itu menguntungkan bagi perusahaan. Penjualan dilakukan harus secara berjenjang dari lelang terbuka, penawaran terbatas sampai penunjukan langsung. Penjualan harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari Dewan Komisaris atau harus memperoleh persetujuan dari pemegang saham tertentu ataupun RUPS sesuai ketentuan anggaran dasar BUMN tersebut.

Holding company BUMN memiliki keistimewaan sebagai anak perusahaan *holding* yakni statusnya dipersamakan dengan BUMN itu sendiri. Maksud dipersamakan dalam hal ini yaitu berupa keistimewaan menjalankan dan mengembangkan bisnis tertentu yang berhubungan dengan hajat hidup orang banyak atau sumber-sumber daya alam yang penting bagi negara. Meskipun perusahaan induk sebagai BUMN dan anak perusahaan belum tentu berstatus BUMN.²² Akan tetapi, status badan hukum anak perusahaan yang berstatus bukan Persero, baik secara organisatoris dan tata cara pendiriannya tetap tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Fokus utama didalam program restrukturisasi dari kementerian BUMN dalam rangka pembinaan BUMN yaitu program *rightsizing*. Program *rightsizing* BUMN adalah program utama dari program restrukturisasi/penataan kembali BUMN dengan cara pemetaan secara lebih tajam dan dilakukan *regrouping/konsolidasi*, untuk mencapai jumlah dan skala usaha BUMN yang ideal.²³ Untuk mewujudkan program *rightsizing*, maka terdapat model-model yang dapat dilakukan BUMN melalui *share holder action*, yaitu *stand alone*, *merger/konsolidasi*, *holding*, *divestasi*, dan *likuidasi*. Perkembangan terkini menunjukkan bahwa bentuk *holding company* menjadi bentuk usaha yang banyak dipilih oleh pelaku usaha di Indonesia.²⁴

Implementasi program *rightsizing* BUMN melalui holdingisasi BUMN dilandasi dengan cita-cita untuk semakin meningkatkan kinerja BUMN dan kontribusinya bagi perekonomian nasional, yang pada akhirnya adalah mewujudkan cita-cita konstitusi keseimbangan antara kemajuan dan kesatuan ekonomi. Kemudian, penentuan harga harus dilakukan dengan transparan oleh tim penilai atau profesi penilai tertentu. Atau, meminta pendapat dari Kejaksaan Agung atau Kejaksaan Tinggi setempat,

²² Nanda Narendra Putra, Isu Monopoli dan Kepailitan di Tengah Holding BUMN Tambang, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a376d99c3672/isu-monopoli-dan-kepailitan-di-tengah-holding-bumn-tambang> ; vide Pasal 2A ayat (7) PP Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas PP Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN

²³ Muhammad Abdulkadir, *Hukum Perusahaan Indonesia, Cetakan Keempat*, (Bandung: Citra aditya Bakti, 2010), hlm 12.

²⁴ Sulistiowati, *Tanggung Jawab Hukum Pada Perusahaan Grup Di Indonesia*, (Jakarta : Erlangga, 2013), hlm 2

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan dan juga terhadap nilai NJOP dapat dikonsultasikan pada kantor pelayanan pajak setempat.

Penjualan aset BUMN memerlukan proses yang tidak sederhana. Bahkan, kalau menyalahi prosedur bisa dijerat dengan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Karena itulah, ketaatan terhadap seluruh peraturan perundang-undangan menjadi mutlak, demikian pula terhadap anak-anak perusahaan BUMN. *Standard Operating Procedure* (SOP) di BUMN Induk bisa juga diadaptasi *Standard Operating Procedure* (SOP) bagi anak-anak perusahaan. Ini berarti tahapan-tahapan dalam pemanfaatan aset di anak perusahaan bisa disamakan dengan di BUMN Induk. Jadi, prosedur penjualan aset anak perusahaan itu sama dengan penjualan aset oleh sebuah BUMN.

Standard Operating Procedure (SOP) dapat dianggap sebagai dasar hukum dan sebagai penyelamat pimpinan perusahaan. Oleh karenanya *Standard Operating Procedure* (SOP) antara satu BUMN dengan BUMN lain memang dapat berbeda-beda karena jenis dan bidang usaha yang berbeda-beda. Dan klausula terkait pemberian wewenang kepada pimpinan perusahaan untuk melakukan proses pengambilan keputusan yang cepat, tepat perlu dimuat dalam *Standard Operating Procedure* (SOP) sebagai benteng pertahanan bagi pimpinan perusahaan dalam mengelola bisnis BUMN. Kriteria yang digunakan dalam menentukan tiap jenis tindakan tentunya akan

berbeda setiap bagian, tidak mungkin sama. Mitigasi risiko juga dapat dilakukan dengan permohonan pendampingan kepada BPKP dan Jamdatun. Hanya saja BPKP dan Jamdatun sering kali tidak bisa memberikan justifikasi apabila tidak ada aturan main atau landasan peraturannya. Oleh karenanya *exit clause* atas suatu tindakan bisnis yang menuntut kecepatan dan ketetapan dapat diberikan kepada pimpinan perusahaan melalui *Standard Operating Procedure* (SOP).

D. Penutup

Standard Operating Procedure (SOP) dalam *holding* BUMN sangat penting, karena terkait pemanfaatan aset yang dimiliki BUMN Induk. Dalam pemanfaatan aset prosedur penjualan aset harus diperhatikan karena memungkinkan terdapat aset yang tidak lagi bermanfaat. Aset yang tak termanfaatkan ini dalam dunia bisnis menjadi beban yang mengurangi keuntungan perusahaan. Sebagai organisasi yang memwadahi kegiatan ekonomi, utamanya Direksi harus mampu melakukan terobosan, pembaharuan, serta upaya menangkap peluang dengan melakukan terobosan, pembaharuan serta upaya menangkap peluang dengan penuh pertimbangan dalam menghadapi resiko usaha, karena sebagaimana layaknya sebuah bisnis dalam keadaan tertentu bisa memberikan keuntungan dan bisa mengalami kerugian. Paradigma fungsi BUMN sebagai kepanjangan tangan dari negara yang dilaksanakan berdasarkan paradigma

bisnis, telah cukup menjadi landasan untuk turut ambil bagian dalam setiap peluang usaha, termasuk melakukan kegiatan usaha yang dapat mendatangkan keuntungan bagi BUMN.

Pendayagunaan aset yang juga disebut sebagai manajemen aset²⁵ merupakan suatu proses sistematis yang mempertahankan, meng-*upgrade* dan mengoperasikan aset dengan cara yang paling hemat biaya melalui penciptaan, akuisisi, operasi, pemeliharaan, rehabilitasi dan penghapusan aset yang terkait dengan identifikasi aset yang dibutuhkan, kebutuhan dana, perolehan aset, sistem dukungan logistik dan pemeliharaan aset dan penghapusan atau pembaharuan aset sehingga secara efektif dan efisien dapat memenuhi tujuan. Pengelolaan aset berkaitan dengan menerapkan penilaian teknis dan keuangan dan praktek manajemen yang baik untuk memutuskan apa yang dibutuhkan aset untuk memenuhi tujuan bisnis dan kemudian untuk memperoleh dan mempertahankan aset selama umur hidup aset tersebut sampai ke pembuangan.²⁶

Namun demikian menghadapi perkembangan dunia bisnis yang semakin terbuka dan kompetitif, aksi BUMN harus dapat dirumuskan secara terencana dan terstruktur serta dilaksanakan secara profesional. Prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik tentu tidak boleh dikesampingkan (*Good Corporate Gover-*

nance), dimana proses dan mekanisme pelaksanaannya memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan serta etika berusaha yang mencerminkan *transparency, accountability, responsibility, independency dan fairness*. Dengan demikian, *Standard Operating Procedure (SOP)* dapat diterapkan dalam kegiatan usaha BUMN sepanjang ditujukan untuk kepentingan *holding* BUMN sesuai dengan maksud dan tujuan, serta sesuai dengan kebijakan yang dipandang tepat dalam batas-batas yang ditentukan Peraturan Perundang-Undang yang berlaku dan anggaran dasar.

Tindakan bisnis yang dilakukan *holding* BUMN tidak boleh mengandung niat jahat (*mens rea*), dan dilakukan dengan penuh kehati-hatian. Sebelum melakukan sebuah tindakan, *holding* BUMN dapat menunjuk sebuah konsultan independen, baik konsultan teknis, konsultan bisnis, konsultan hukum, maupun bidang profesi lainnya untuk melakukan kegiatan dan memberikan opini terkait tindakan bisnis tersebut. Petunjuk yang didapatkan dari konsultan independen dapat dimasukkan dalam *Standard Operating Procedure (SOP)*, demikian juga penunjukan konsultan independen ini harus dimasukkan dalam *Standard Operating Procedure (SOP)* perusahaan, sebagai salah satu prinsip kehati-hatian. Dengan demikian proses pengambilan suatu tindakan yang

²⁵ Refly Harun, *BUMN Dalam Sudut Pandang Tata Negara*, (Jakarta:BalaiPustaka,2019), hlm. 27.

²⁶ Dahlan Iskan, *Memasuki Era BUMN Multinasional Corporation*,(Jakarta:Elex Media Komputindo,2013), hlm. 36.

berkaitan dengan *holding* BUMN dapat didukung dengan kajian dari konsultan independen yang menggunakan *justifikasi profesional*. Setelah semua langkah kehati-hatian diambil, namun *holding* BUMN tetap mengalami kerugian maka hal tersebut adalah suatu kerugian bisnis.

Standard Operating Procedure (SOP) dapat menjadi salah satu kunci pelaksanaan prinsip kehati-hatian. Selain membuat *Standard Operating Procedure* (SOP) yang memuat petunjuk konsultan independen, atas seluruh tindakan yang akan dilakukan perlu juga untuk dimintakan pendapat hukum dari Jaksa Pengacara Negara atau Jaksa Agung Muda perdata dan Tata Usaha Negara apakah tindakan bisnis tersebut relatif aman untuk dilakukan. Menurut Kementerian BUMN, Direksi harus berani dan berpendapat. Direksi harus kembali ke *business judgment rule*, yang dalam pengambilan keputusan bisnis, Direksi akan memperhitungkan untung dan ruginya. Direksi dapat mengambil keputusan untuk melakukan tindakan bisnis. Lebih lanjut apabila proses pengambilan keputusan bisnis tersebut harus melalui waktu yang panjang dan cukup lama. Pembuatan *Standard Operating Procedure* (SOP) untuk tindakan-tindakan bisnis yang lebih detil dan mendesak diperlukan oleh Perseroan, sehingga Direksi dapat bergerak cepat dalam mengambil keputusan.

Hukum Indonesia belum mengatur mengenai bentuk perusahaan *holding company*. Perlakuan terhadap BUMN, khususnya terhadap BUMN berbentuk

persero masih seperti layaknya institusi pemerintah. Kepemilikan saham suatu perusahaan yang sangat besar atas perusahaan lainnya menjadikan perusahaan tersebut menjadi perusahaan induk atau disebut juga sebagai *holding company*. Perusahaan induk yang merupakan pemegang saham memiliki hak-hak sebagaimana hak pemegang saham yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas di antaranya adalah menerima deviden. Ketika menyaksikan berbagai rapat antara DPR dengan pemerintah maupun dengan BUMN, seringkali anggota DPR terlalu masuk mencampuri urusan kebijakan internal BUMN. Bahkan, dalam beberapa kasus, DPR juga ikut menentukan keputusan internal BUMN. Oleh karena itu, jika ingin BUMN berkinerja lebih baik dan mampu menjadi perusahaan kelas global, sudah saatnya dilakukan moratorium atas intervensi politik dengan membatasi masuknya unsur politik di BUMN. Kuncinya adalah bila *holding company* terbentuk maka *Standard Operating Procedure* (SOP) harus sebagai pedoman BUMN yang independen untuk menjalankan roda pengelolaan BUMN secara profesional dan bebas dari intervensi politik.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdulkadir, Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Cetakan Keempat, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010).
- Adjie, Habib, *Status Badan Hukum, Prinsip-Prinsip dan Tanggung jawab Sosial Perseroan Terbatas* (Bandung: CV. Mandar Maju, 2008).
- Garener, Bryan A, *Black's Law Dictionary, Eight Edition* (St. Paul MN: Thomson Group, 2004).
- Iskan, Dahlan, *Memasuki Era BUMN Multinasional Corporation* (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2013).
- Kusuma, RM.A.B., *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Fakultas Hukum, 2009).
- Munir, Fuady, *Hukum Perusahaan dalam Paradigma Hukum Bisnis* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2002).
- Refly, Harun, *BUMN Dalam Sudut Pandang Tata Negara* (Jakarta: Balai Pustaka, 2019)
- Simatupang, Dian Puji, *Petunjuk Penelitian Usulan Penelitian Disertasi* (Jakarta: Program Studi Doktor Ilmu Hukum Unkrisna, 2013).
- Sugiama, A. Gima, *Metode Riset Bisnis dan Manajemen* (Bandung: Gudaya Intimarta, 2015).
- Suhardi, Gunarto, *Revitalisasi BUMN* (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2007).
- Sulistiowati, *Tanggung Jawab Hukum Pada Perusahaan Grup Di Indonesia* (Jakarta : Erlangga, 2013).
- Sulistyowati, Irianto dan Shidra, *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2009).
- Wahyudi, Isa dan Busyra Azheri, *Corporate Social Responsibility: Prinsip, Pengaturan dan Implementasi* (Malang: In-Trans Publishing, 2008).
- Yuli, Indrawati, *Aktualisasi Hukum Keuangan Negara dalam Privatisasi BUMN* (Jakarta: Kencana Persada Media Group, 2012).

B. Makalah

- Claudia, Dea, "Aspek Hukum Holding Company dalam Perusahaan dengan Status Badan Usaha Milik Negara". (Skripsi Sarjana UI, Depok, 2012). Sebuah kutipan dari *Company Law* (London: Blackstone Press limited, 1989)
- Edgar, Putu, Tanaya dan Kadek Agus Sudiarawan, "Akibat Hukum Kepailitan Badan Usaha Milik Negara Pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara", *Jurnal Komunikasi Hukum*, Vol 3, No. 1, (2017)
- Judhanto, Adhi Suryo, "Pembentukan Holding Company BUMN Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha", *E-jurnal: Spirit Pro Patria* Volume IV Nomor 2 (2018)
- Kementrian BUMN, Master Plan Kementrian BUMN 2004-2014

Nanang dan Dumadi, Privatisasi BUMN, Eksistensi, dan Kinerja Ekonomi Nasional dalam Sistem Ekonomi Pasar, Jurnal Akses: Jurnal Ekonomi Dan Bisnis Nomor 2, 2007
Nugraha, Safri, Privatisasi BUMN antara Harapan dan Kenyataan, (Jurnal Hukum Bisnis, Volume No.26 No. 1 Tahun 2007)

C. Internet

Holding Company, Fungsi dan Pengaturannya. <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl3562/holding-company--fungsi-dan-pengaturannya/> (diakses 14 Maret 2020)

Putra, Nanda Narendra, Isu Monopoli dan Kepailitan di Tengah Holding BUMN Tambang, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a376d99c3672/isu-monopoli-dan-kepailitan-di-tengah-holding-bumn-tambang> ; vide Pasal 2A ayat (7) PP Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas PP Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN

D. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

PER-03/MBU/08/2017 Tentang Pedoman Kerja Sama Badan Usaha Milik Negara, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1147

BIODATA PENULIS

Dr.(C) Yuni Priskila Ginting,S.H.,M.H., lahir di Jakarta dan penulis saat ini masih berstatus sebagai Mahasiswa Kandidat Doktor Hukum di Universitas Pelita Harapan Jakarta. Penulis menyelesaikan Pendidikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan Tangerang tahun 2016. Selanjutnya penulis melanjutkan pendidikan Magister Hukum (S2) dibidang hukum bisnis dari Pasca Sarjana Universitas Pelita Harapan Jakarta dan menyelesaikan pendidikannya pada tahun 2018. Penulis pernah bekerja di TRANS TV dan Perum Produksi Film Negara. Penulis merupakan anggota PERADI yang sekarang ini berprofesi sebagai Advokat dan Konsultan Hukum. Penulis juga aktif sebagai Dosen tamu di bidang hukum pidana, hukum bisnis dan dibidang hak kekayaan intelektual (HAKI) di beberapa Universitas Swasta. Karya Tulis Ilmiah yang Penulis pernah tulis tentang “Modus Tindak Pidana Narkotika sebagai Tindak Pidana Asal pada Tindak Pidana Pencucian Uang” dan ”Transaksi Keuangan Mencurigakan Dari Hasil Perdagangan Narkotika Sebagai Tindak Pidana Asal Pada Tindak Pidana Pencucian Uang” yang diterbitkan di Universitas Pelita Harapan.

**REKONSTRUKSI SYARAT PENGANGKATAN JABATAN KOMISARIS BUMN:
ANTARA IDEALITA DAN REALITA
(*Reconstruction of The Condition of The Supervisory Boards in Soes:
Between Idealities and Realities*)**

Ahmad Gelora Mahardika

Hukum Tata Negara IAIN Tulungagung
Jl. Mayor Sujadi Timur No.46 Tulungagung
e-mail : geloradika@gmail.com

Abstrak

BUMN atau Badan Usaha Milik Negara sebagai badan usaha yang sahamnya mayoritas dimiliki oleh negara lebih akrab dengan kerugian daripada keuntungan. Padahal mengacu pada Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, salah satu tujuan dibentuknya BUMN adalah untuk memperoleh keuntungan. Salah satu persoalan yang menyebabkan BUMN kerap kali kalah bersaing dengan perusahaan swasta adalah lemahnya manajemen BUMN, dimana pada jabatan-jabatan penting justru diisi oleh sosok yang tidak profesional yaitu politisi ataupun relawan politik, bahkan jabatan komisaris juga dijabat oleh pejabat pemerintahan yang menyebabkan adanya rangkap jabatan. Persoalan utama adalah pada regulasi yang tidak jelas baik terkait mekanisme pengangkatan serta apa saja hal-hal yang dilarang untuk dilakukan oleh komisaris BUMN. Penelitian ini menggunakan metoda yuridis normatif, dan menyimpulkan bahwa persyaratan jabatan komisaris yang terdapat dalam Undang-Undang BUMN perlu dilakukan rekonstruksi.

Kata kunci : BUMN, Komisaris, Jabatan.

Abstract

State-Owned Enterprises or SOEs as business entities whose majority shares are owned by the state are more familiar with losses than profits. Whereas referring to Article 2 paragraph (1) of Law Number 19 of 2003 concerning SOEs, one of the objectives of establishing SOEs is to obtain profits. One of the problems that causes SOEs to often compete with private companies is the weakness of SOE Supervisory Boards, where important positions are filled by unprofessional figures, politicians or political volunteers, even the position of commissioner is also served by government officials, causing multiple positions. The main problem is the unclear regulation regarding the appointment mechanism as well as what are prohibited by SOEs supervisory boards. This study uses the normative juridical method, and concludes that the terms of office for commissioners contained in the BUMN Act need to be reconstructed.

Keywords : SOEs, Supervisory, Positions.

A. Pendahuluan

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik negara menyebutkan bahwa terdapat dua organ yang mempunyai kewenangan untuk menjalankan perseroan yaitu Dewan Direksi dan Dewan Komisaris.¹ Dewan Direksi mempunyai tanggung jawab penuh untuk mengelola perseroan, sementara itu dewan komisaris mempunyai tanggung jawab untuk melakukan pengawasan. Dalam konteks BUMN, dewan komisaris sebagai organ pengawasan terlihat kerap kali dipilih tanpa melalui mekanisme yang jelas serta lebih banyak didasarkan pada kepentingan politik daripada sebagai upaya untuk memaksimalkan potensi BUMN. Padahal dengan kewenangan yang sedemikian besar serta pendapatan yang hampir setara dengan dewan direksi, selayaknya jabatan komisaris harus dipegang oleh sosok yang profesional sehingga BUMN di Indonesia bisa bersaing dengan persero lainnya yang saham mayoritasnya dikuasai oleh pihak swasta.

Salah satu persoalan yang terjadi dalam BUMN di Indonesia adalah pengelolaannya yang kerap kali didasarkan pada kepentingan politik bukan profit. Hal tersebut bisa dilihat dengan mengacu pada fakta empiris dimana BUMN kerap

kali dipaksa untuk menanggung kerugian diakibatkan oleh perannya sebagai *public service obligation* yang mana BUMN mempunyai kewajiban selain mengejar keuntungan juga untuk melayani masyarakat.²

Sebagai sebuah badan usaha persero, BUMN mempunyai sejumlah *privilege* yang diberikan oleh negara secara khusus, dalam artian BUMN mempunyai sejumlah keistimewaan yang tidak diperoleh oleh badan usaha persero lainnya. Hal tersebut bisa dilihat dari sejumlah aktivitas BUMN yang mempunyai sifat monopoli seperti PT Kereta Api Indonesia (KAI), PT Perusahaan Listrik Negara (PLN) serta sejumlah BUMN lainnya. Disisi lain, pada beberapa sektor, negara tidak melakukan monopoli, hal tersebut diwujudkan dengan memberikan kesempatan bagi pihak swasta untuk bersaing dengan BUMN sebagai contohnya adalah PT Bank Nasional Indonesia (BNI), PT Bank Rakyat Indonesia (BRI) dan PT Bank Mandiri yang mana merupakan BUMN dibidang perbankan harus bersaing dengan sejumlah persero swasta seperti Bank Central Asia (BCA), Bank Standart Chartered serta sejumlah Bank lainnya. Oleh karena itulah, dalam sektor tertentu, negara masih mempertahankan konsep monopoli, namun pada

¹ Inda Rahadiyan, "Kedudukan BUMN Persero sebagai Separate Legal Entity dalam Kaitannya dengan Pemisahan Keuangan Negara pada Permodalan BUMN," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* Vol 20, No 4 (2013): 624 - 640

² Jakub Kociubinski, "Between Lifeline Services and Transport of Convenience - The Model of Public Service Obligation in Air Transport," *European Networks Law and Regulation Quarterly (ENLR); Berlin* Vol 2, Iss.3 (2014): 232-243.

beberapa sektor lainnya, BUMN menjadi salah satu perusahaan yang bersaing secara bebas dengan perusahaan swasta lainnya.³

Sebagai sebuah perusahaan yang ikut bersaing secara bebas dengan perusahaan lainnya, BUMN masih tetap mempunyai keuntungan yang tidak dimiliki oleh perusahaan swasta, salah satunya adalah adanya penyertaan modal negara (PMN) yang diberikan oleh negara sebagai upaya mendorong BUMN agar mampu bersaing dengan perusahaan lainnya,⁴ meskipun dalam praktiknya konsep penyertaan modal negara kerap kali masih gagal untuk menyelamatkan BUMN dari kepailitan, sebagai contohnya adalah BUMN PT Kertas Leces yang dinyatakan pailit sejak tanggal 25 September 2018 atau kasus gagal bayar perusahaan BUMN asuransi PT Jiwasraya.

Bahkan apabila melihat nasib sejumlah BUMN, dana penyertaan modal negara ternyata tidak mempunyai dampak signifikan terhadap keuangan BUMN. Menurut Kementerian BUMN ada 7 (tujuh) BUMN yang masih tetap rugi meskipun secara rutin telah diberikan penyertaan modal negara yaitu PT Krakatau Steel Tbk, PT Dirgantara Indonesia, DOK Kodja Bahari, PT PAL, PT Sang Hyang Seri, PT Pertani, dan Perum Bulog. Meskipun terus menerus merugi,

BUMN yang sahamnya mayoritas dipegang oleh negara tidak pernah mempunyai inisiatif untuk mengurangi sumberdaya manusianya, bahkan jabatan-jabatan tertentu dipegang oleh sosok yang tidak mempunyai kompetensi dibidangnya.

Konsep BUMN yang berdasarkan Pasal 2 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN adalah mengejar keuntungan tidak diatur secara tegas terkait sanksi apabila target tersebut tidak tercapai.⁵ Hal tersebut berbeda dengan perusahaan swasta yang mengandalkan profit untuk kehidupan perusahaan, apabila profit tidak tercapai ada sanksi baik itu berupa pemberhentian direksi, pengurangan pegawai atau pemotongan gaji. Oleh karena itulah, susunan dewan komisaris dan dewan direksi dalam perusahaan swasta selalu diisi oleh orang-orang yang berkompeten, dikarenakan nasib perusahaan tersebut ada ditangan mereka.

Sementara itu disisi lain, BUMN justru menjadi komoditas politik penguasa. Jabatan Dewan komisaris atau *supervisory board* dianggap tidak terlalu mempunyai peran yang signifikan dalam roda organisasi, sehingga jabatan tersebut acap kali diberikan kepada orang-orang yang berjasa secara politik kepada Presiden terpilih atau orang-orang yang berasal dari partai politik tertentu,

³ William E Kovacic, "Competition Policy and State-Owned Enterprises in China," *World Trade Review*, Vol. 16, Iss. 4 (2017): 693-711

⁴ Rachma Ayu Kusuma Dewi, "Akibat Transformasi Saham Pada Holdingisasi Bumn Migas Terhadap Pengendalian PT PGN Tbk," *Jurist-Diction*, Vol. 2 No. 4 (2019) : 1425-1440

⁵ Muhammad Insa Ansari, "Badan Usaha Milik Negara Dan Kewajiban Pelayanan Umum Pada Sektor Pos," *Jurnal Penelitian Pos Dan Informatika*, Vol 8, No 1 (2018) : 1 - 20

bahkan sebagian besar adalah orang-orang yang sudah mempunyai profesi tertentu, dalam artian komisaris BUMN hanyalah pekerjaan sampingan bukan pekerjaan utama. Hal ini berimplikasi membuat jabatan komisaris menjadi salah satu jabatan di lingkungan BUMN yang fungsinya tidak berjalan optimal. Oleh karena itulah, jabatan komisaris perlu untuk direkonstruksi ulang sebagai upaya untuk memperkuat BUMN sebagai salah satu perusahaan yang saham mayoritasnya dikuasai oleh negara. Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, artikel ini hendak menjawab pertanyaan tentang bagaimanakah bentuk pengaturan yang ideal terkait syarat pengangkatan jabatan komisaris BUMN di dalam Undang-Undang BUMN?

B. Metode Penelitian

Penelitian dilakukan melalui penelitian hukum normatif, dengan mengkaji dan menganalisis peraturan perundang-undangan atau bahan hukum lain yang berkaitan dengan jabatan komisaris dalam BUMN. Penelitian hukum ini dilakukan melalui pendekatan peraturan perundang-undangan (*statutory approach*) dan pendekatan konsep-tual (*conceptual approach*).⁶ Selain itu, penelitian ini juga menggunakan metode penelitian studi kasus yang secara fokus mengkaji dan menelaah terkait jabatan dewan komisaris dalam BUMN.

Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tema penelitian, sedangkan pendekatan kasus dilakukan dengan pendekatan khusus terhadap Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Adapun pendekatan konseptual dengan menggunakan teori dan doktrin yang terkait dengan BUMN, khususnya bila dikaitkan dengan jabatan komisaris.

Penelitian hukum normatif ini menggunakan jenis data sekunder atau data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan, sehingga metode pengumpulan data dilaksanakan dengan mencari pustaka yang relevan, baik melalui perpustakaan maupun pusat data jurnal daring. Pengumpulan data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini difokuskan pada: (a) bahan hukum primer, berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tema penelitian; dan (b) bahan hukum sekunder, berupa buku referensi dan jurnal yang terkait dengan tema penelitian dan menguraikan lebih lanjut bahan hukum primer dalam konteks teoretis dan implementasi yang relevan. Data yang terkait jabatan komisaris dalam BUMN.

C. Pembahasan

Pasal 2 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN menyatakan bahwa maksud dan tujuan pendirian BUMN salah satunya

⁶ Johni Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Bayumedia Publishing:Malang,2007), hlm. 300

adalah mengejar keuntungan, dalam artian BUMN memang dimaksudkan oleh negara sebagai sebuah organ yang dikelola secara profesional. Dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, terdapat beberapa jenis BUMN yaitu Perseroan Terbatas dan Perusahaan Umum atau disebut dengan Perum.⁷ Salah satu hal yang membedakan kedua BUMN tersebut adalah pengelolaannya, mengacu pada ketentuan umum dalam Undang-Undang BUMN, khusus untuk perseroan terbatas pengelolaannya didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait bidang pasar modal dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Oleh karena itulah, ketika melihat Perseroan Terbatas yang merupakan BUMN, maka rujukan yang digunakan adalah dua undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Sebagai sebuah badan usaha yang bersifat mandiri, BUMN mempunyai persoalan yang kompleks yaitu terkait pengelolaannya yang mana kerap kali tidak dilakukan secara profesional. Mengacu pada Undang-Undang Nomor

19 Tahun 2003 tentang BUMN, pendirian BUMN mempunyai sejumlah maksud dan tujuan yaitu:⁸

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

Terlihat dari sejumlah maksud dan tujuan diatas, BUMN mempunyai fungsi yang cenderung kontradiktif, sebagai contoh selain dituntut untuk mengejar keuntungan, BUMN juga dipaksa untuk menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta. Dua maksud inilah yang membuat sejumlah BUMN mengalami kerugian. Pada beberapa sektor usaha, seperti PT Pertamina yang dipaksa menjual bahan bakar dengan satu harga

⁷ I Made Asu Dana Yoga Arta, "Status Kepemilikan Badan Usaha Milik Negara (Bumh) Persero Setelah dikuasai Oleh Pihak Swasta," *Jurnal IUS* Vol. V, Nomor 2 (2017) : 178-188

⁸ Muhammad Insa Ansari, "Penugasan Pemerintah pada Badan Usaha Milik Negara Sektor Ketenagalistrikan dalam Perspektif Hukum Korporasi," *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4, No. 3 (2017) : 551-568

di seluruh wilayah Indonesia,⁹ pembangunan listrik di daerah-daerah terpencil yang dilakukan oleh PT PLN, bahkan terdapat sejumlah BUMN yang terkena pailit dikarenakan menjalankan fungsi PSO yaitu penerbangan perintis yang dilakukan oleh PT Merpati Indonesia.

Dengan sejumlah persoalan tersebut, BUMN selayaknya memang mendapatkan penyertaan modal negara dari APBN sebagai upaya mereduksi kerugian yang disebabkan aktivitas *public service obligation* sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang. Penggunaan PMN sebagai sebuah usaha yang memang di desain untuk mengalami kerugian selayaknya dipisahkan dari kas BUMN, dalam artian kerugian terkait aktivitas perintis dipisahkan dari aspek profesionalisme BUMN sebagai sebuah perseroan. Oleh karena itulah profesionalisme selayaknya tetap dikedepankan, diluar dari aspek kerugian yang disebabkan tindakan BUMN dalam menjalankan fungsinya sebagai *public service obligation*.¹⁰

Ketika melihat sisi profesionalisme, maka yang paling tepat terlebih dahulu adalah memahami makna profesionalisme. Profesionalisme berasal dari kata profesional yang berhubungan dengan profesi dan memerlukan kepandaian

khusus untuk menjalankannya.¹¹ Dalam artian pengelolaan berdasarkan profesionalisme adalah pengelolaan yang didasarkan pada penempatan seseorang didasarkan pada keahliannya. Konsep profesionalisme ini tercantum pada pasal 5 dan pasal 6 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 yang mengatur terkait syarat-syarat yang dibutuhkan untuk menjadi Dewan Direksi dan Dewan Komisaris yaitu sebagai berikut:

Pasal 5

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

Pasal 6

- (1) Pengawasan BUMN dilakukan oleh Komisaris dan Dewan Pengawas.

⁹ Moslem Brilliant Ath Thoriq dan Indra Rahmatullah, "Kebijakan Pemberlakuan Satu Harga Bbm Pt. Pertamina (Persero) Ditinjau Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara," *Journal of Legal Research*, Vol 1, No 2 (2019)

¹⁰ Thomas H Bivins, "Public relations, professionalism, and the public interest," *Journal of Business Ethics: JBE; Dordrecht*, Vol. 12, Iss. 2 (1993): 117

¹¹ Erna Sulistyarningsih Widodo, "Profesionalisme Kerja Dan Kualitas Pelayanan PT Pos Indonesia," *Jurnal Manajemen Transportasi & Logistik*, Vol. 04, No. 01 (2017) : 39-49

- (2) Komisaris dan Dewan Pengawas bertanggung jawab penuh atas pengawasan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN.
- (3) Dalam melaksanakan tugasnya, Komisaris dan Dewan Pengawas harus mematuhi Anggaran Dasar BUMN dan ketentuan peraturan perundang-undangan **serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, trans-paransi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran.**

Terlihat dari ketentuan di atas, penentuan jabatan dewan direksi dan dewan komisaris haruslah didasarkan pada prinsip-prinsip profesionalisme, dalam artian pengisian tidak bisa dilakukan dengan asal-asalan namun harus dengan menggunakan sejumlah pertimbangan.

Akan tetapi, mengacu pada kasus yang terjadi di Indonesia, pengangkatan dewan komisaris mempunyai kecenderungan bukan untuk perbaikan BUMN, namun dilakukan sebagai tindakan bagi-bagi jabatan yang dilakukan oleh penguasa. Hal tersebut bisa dibuktikan dengan melihat proporsi orang yang menjabat sebagai dewan komisaris pada BUMN di Indonesia yang mana justru diisi pejabat-pejabat di lingkungan kementerian, kepolisian, hingga politisi. Pada akhirnya pejabat-pejabat tersebut melakukan rangkap jabatan dan tentu saja hanya menjadikan jabatan komisaris sebagai pekerjaan sampingan bukan pekerjaan utama.

Hal tersebut bisa dilihat dengan mengacu pada daftar politisi yang menjadi komisaris BUMN.

Tabel 1 Politisi yang Menjabat Komisaris BUMN

| NAMA | JABATAN | KOMISARIS |
|------------------------------|--------------------------------------|-------------------|
| Imam Seugema | Peneliti Megawati Institute | PT PGN |
| Paiman Rahardjo | Sekjen Rumah Koalisi Indonesia Hebat | PT PGN |
| Diaz Hendropriyono | PKPI | Telkomsel |
| Cahaya Rembulan Sinaga | Tim Transisi Jokowi-JK | Bank Mandiri |
| Pataniari Siahaan | Tim Sukses Jokowi-JK | BNI |
| Sony Keraf | Balitbang PDI-P | BRI |
| Roy E. Maningkas | PDI-P | PT Krakatau Steel |
| Hilmar Farid | Ketua Seknas Jokowi | PT Krakatau Steel |
| Hironimus Hirapok | Tim Transisi Jokowi-JK | PT Adhi Karya |
| Jeffry Wurangian | Partai Nasdem | BRI |
| Dolfie Othniel Fredric Palit | PDI-P | BTN |
| Sahala Lumban Gaol | Tim Transisi | PT Pertamina |
| Fadjarul Rahman | Relawan Jokowi | PT Adhi Karya |
| Boni Hargens | Relawan Jokowi | LKBN Antara |
| Adrinof Chaniago | Relawan Jokowi | PT Pertamina |
| Emron Pangkapi | PPP | PT Timah |
| Imas Aan Ubudian | PKB | PT Wijaya Karya |
| Ali Mochtar Ngabalin | Partai Golkar | PT Angkasa Pura |

Sumber : diolah dari berbagai sumber

Politisi yang menjabat sebagai komisaris BUMN bahkan kerap kali tidak mempunyai latar belakang pengusaha sedikitpun, pada akhirnya fungsi dewan komisaris yang seharusnya menjalankan fungsi pengawasan dan memberikan nasihat terkait dengan kebijakan-kebijakan BUMN tidak mampu berjalan secara optimal.

Selain banyaknya politisi yang menjabat sebagai dewan komisaris BUMN, banyak pula komisaris BUMN yang melakukan rangkap jabatan dengan jabatan lainnya di pemerintahan. Secara tidak langsung tindakan tersebut berimplikasi terhadap optimalisasi fungsi pengawasan dan pertimbangan dalam pembuatan kebijakan yang pada hakikatnya merupakan fungsi utama dewan komisaris. Berikut adalah total jumlah pejabat yang ikut merangkap menjadi dewan komisaris:

Tabel 2. Pejabat Publik yang Merangkap Komisaris BUMN

| Tingkatan Jabatan | Jumlah |
|-------------------|----------|
| Akademisi | 12 Orang |
| Eselon I | 65 Orang |
| Eselon II | 29 Orang |
| Eselon III | 5 Orang |
| Staff Khusus | 7 Orang |
| Tenaga Ahli | 1 Orang |
| TNI/POLRI | 4 Orang |
| Peneliti | 2 Orang |
| Fungsional | 1 Orang |

Sumber : diolah dari berbagai sumber

Terlihat dari tabel diatas, banyaknya anggota dewan komisaris yang menduduki jabatan penting di pemerintahan membuat posisi dewan komisaris tak ubahnya sekedar pekerjaan sampingan diluar pekerjaan utama. Hal ini tentu saja berimplikasi terhadap minimnya peran komisaris dalam menjalankan fungsi pengawasan.

Padahal mengacu pada pendapat Lenghel, Dewan Komisaris atau *Supervisory Board* dalam suatu perusahaan mempunyai sejumlah persyaratan, yaitu:¹²

- 1) *The members of the Supervisory Board cannot be simultaneously members of the Board of Directors or employees of the company;*
- 2) *They must be professionals and must observe the independence criteria.*
- 3) *The Supervisory Board cannot receive company management assignments, but can have the competence to approve certain types of operations.*
- 4) *The Supervisory Board can create consultative committees in the same conditions as shown regarding the Management Board.*

Terlihat dari sejumlah persyaratan diatas, salah satu tugas utama dewan komisaris adalah profesional, selain itu sosok dewan komisaris harus memenuhi syarat independensi dalam artian tidak terkait dengan kelompok-kelompok tertentu.

Selain itu, sebagai badan usaha yang saham mayoritasnya dimiliki oleh

¹² Radu Dorin Lenghel, "Views on The Role of Audit Committee in Corporate Governance," *Knowledge Horizons. Economics; Bucharest*, Vol. 6, Iss. 3 (2014): 132-135.

negara, pengelolaan tetap tidak bisa dilakukan dengan ala kadarnya. Peran negara sebagai pemilik selayaknya diminimalisir, dalam artian negara tidak diperbolehkan menyamakan BUMN dengan Instansi Negara seperti Kementerian atau lembaga tinggi negara. Hal itu ditegaskan Aziz Sunje yang menyebutkan peran negara sebagai pemilik saham mayoritas dalam suatu BUMN (*State-owned enterprise*) adalah sebagai berikut:¹³

- 1) *Authorities should develop and publicize ownership policy that sets out the overall goals of state ownership, the role of the state in corporate governance in state-owned enterprises, and the manner of implementation of their ownership policy.*
- 2) *The government should not be involved in the day-to-day management of SOEs and should allow them full operational autonomy to achieve their defined objectives.*
- 3) *The state should let SOE boards exercise their responsibilities and should respect their independence.*
- 4) *The exercise of ownership rights should be clearly identified within the state administration. The exercise of ownership rights should be centralised in a single ownership function, or, if this is not possible, carried out by a coordinating body.*
- 5) *The coordinating body or ownership entity should be held accountable to representative bodies such as the Parliament and have clearly defined relationships with relevant public bodies, including the state supreme audit institutions.*
- 6) *The state as an informed and active owner should exercise its ownership rights according to the legal structure of each company. Its prime responsibilities include:*
 - a) *Being represented at the general shareholders meetings and effectively exercising voting rights;*
 - b) *Establishing well-structured, merit-based and transparent board nomination processes in fully or majority-owned SOEs, and actively participating in the nomination of all SOEs' boards;*
 - c) *Setting up reporting systems that allow the ownership entity to regularly monitor, audit and assess SOE performance;*
 - d) *When permitted by the legal system and the state's level of ownership, maintaining continuous dialogue with external auditors and specific state control organs;*
 - e) *Ensuring that remuneration schemes for all SOE board members foster the long term interest of the company and can*

¹³ Aziz Šunje and Kulović, Dženan, "The Necessity of Business Restructuring of State-Owned and Public Enterprises in Bosnia and Herzegovina," *Zbornik Radova Ekonomskog Fakulteta u Istočnom Sarajevu; Pale*, Iss. 18 (2019): 29-45.

attract and motivate qualified professionals.

Terlihat dari sejumlah hal tersebut diatas, BUMN selayaknya mempunyai independensi dalam hal pengelolaan yang mana negara tidak diperbolehkan ikut campur terlalu dalam terkait pengambilan kebijakan.

Persoalan terkait BUMN pada hakikatnya merupakan persoalan regulasi, dimana penempatan pejabat, politisi ataupun relawan-relawan politik sebagai komisaris BUMN pada dasarnya disebabkan tidak adanya regulasi yang mengatur secara spesifik terkait larangan sosok-sosok tersebut menjabat sebagai komisaris BUMN. Padahal peran dewan komisaris sangat vital dalam perusahaan, sehingga ketidakefektifan dewan komisaris dalam struktur BUMN secara tidak langsung akan mengurangi kualitas BUMN untuk bersaing dengan perusahaan-perusahaan swasta lainnya.

Oleh karena itulah, jabatan komisaris didalam Undang-Undang BUMN perlu untuk di rekonstruksi ulang sebagai upaya penguatan BUMN. Hal pertama yang perlu dilakukan adalah penguatan terkait proses pengangkatan Dewan Komisaris yang selama ini tidak memenuhi unsur transparansi dan *merit system*. Padahal transparansi merupakan hal penting dalam pengelolaan BUMN, pernyataan tersebut ditegaskan oleh

Marco Bertocchi, "*Transparency and accountability are key to investment, growth and competitiveness*".¹⁴

Kewenangan pengangkatan komisaris BUMN adalah di Pemerintah dalam hal ini adalah Kementerian BUMN. Dasar hukum tata cara pengimplementasian kewenangan tersebut adalah Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia, Nomor PER-02/MBU/02/2015 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas Badan Usaha Milik Negara, dimana dalam Permen tersebut hanya memuat 5 (lima) pasal saja yang mana terkait persyaratan komisaris BUMN hanya di tampilkan dalam lampiran Permen tersebut. Padahal sebagai bagian dari sebuah peraturan perundang-undangan, selayaknya ketentuan terkait dengan persyaratan dewan komisaris dicantumkan dalam batang tubuh, karena hanya pasal-pasal dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan yang mengandung suatu norma.¹⁵ Disisi lain, lampiran pada dasarnya hanya memuat uraian lebih lanjut dari uraian atau norma yang sudah ada di dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan yang menurut angka 193 Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, lampiran dapat memuat

¹⁴ Marco Bertocchi, "Transparency in Local State-Owned Enterprises in Italy," *Symphony; Milan*, Iss.2 (2017): 31-46

¹⁵ Sri Hariningsih, "Ketentuan Peralihan Dalam Peraturan Perundang-Undang," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 6 No. 4 (2009) : 595-602

antara lain uraian, daftar, tabel, gambar, peta, dan sketsa. Padahal persyaratan terkait dengan jabatan Dewan Komisaris selayaknya Oleh karena itulah secara sederhana, Peraturan yang mengatur terkait dengan pengangkatan dewan komisaris BUMN mempunyai permasalahan dalam aspek formilnya.

Dalam aspek materiil, mengacu pada lampiran Permen pada Bab 2 huruf B, disebutkan bahwa persyaratan materiil untuk menjadi dewan komisaris adalah:

- a. Integritas
- b. Dedikasi
- c. Memahami masalah-masalah manajemen perusahaan yang berkaitan dengan salah satu fungsi manajemen
- d. Memiliki pengetahuan yang memadai di bidang usaha Persero/Perum dimana yang bersangkutan dicalonkan
- e. Dapat menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan tugasnya

Terlihat dari persyaratan tersebut diatas, pada dasarnya hal tersebut sudah memenuhi persyaratan profesionalisme, akan tetapi terdapat persoalan terkait kewenangan yang besar dari Menteri BUMN untuk memilih sendiri dewan komisaris. Pada akhirnya pemilihan yang dilakukan oleh Menteri BUMN jauh dari kata objektif dan cenderung mengedepankan subjektivitas. Oleh karena itulah diperlukan suatu mekanisme yang sistematis didasarkan pada fit and proper test yang bersifat terbuka dan mengedepankan merit system.

Maka dari itu diperlukan penambahan pasal dalam Undang-Undang

BUMN yang mewajibkan rekrutmen dewan komisaris harus dilakukan secara terbuka, pasal tersebut bisa berbunyi sebagai berikut:

"Pengangkatan anggota dewan komisaris wajib dilakukan secara terbuka dan dilakukan oleh panitia seleksi yang diangkat secara langsung oleh Presiden"

Pencantuman pasal tersebut bisa diwujudkan dengan melakukan perubahan pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan menambahkan ketentuan terkait kewajiban rekrutmen dewan komisaris harus dilakukan secara terbuka dan wajib menggunakan tim panitia seleksi yang dipilih oleh Presiden secara langsung. Selain itu larangan rangkap jabatan baik jabatan di pemerintahan maupun partai politik harus dicantumkan dalam perubahan atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003. Hal ini diperlukan sebagai upaya menciptakan BUMN yang betul-betul profesional.

Oleh karena itulah diperlukan penambahan terkait larangan-larangan dewan komisaris BUMN dalam perubahan atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003,

"Setiap anggota komisaris dilarang untuk memegang jabatan di instansi pemerintahan, partai politik, atau pekerjaan lain"

Dengan penambahan ketentuan tersebut, setiap anggota dewan komisaris

secara tidak langsung akan dipaksa untuk fokus terhadap perusahaannya dan tidak menjadikan jabatan dewan komisaris sebagai jabatan yang hanya bersifat komplementer.

D. Penutup

BUMN sebagai badan usaha yang sahamnya mayoritas dimiliki oleh negara merupakan salah satu sektor usaha yang lebih sering mengalami kerugian daripada mendapatkan keuntungan. Padahal mengacu pada Pasal 2 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN maksud dan tujuan pendirian BUMN salah satunya adalah mengejar keuntungan. Oleh karena itulah berdasarkan hal tersebut terdapat persoalan yang terjadi di BUMN salah satunya adalah profesionalisme jabatan dewan komisaris.

Pasal 6 Undang-Undang BUMN menyatakan bahwa dewan komisaris haruslah dijabat oleh sosok yang profesional, akan tetapi fakta yang terjadi justru kontradiktif, yang mana dewan komisaris justru diisi oleh politisi dan relawan-relawan politik. Disisi lain, sebagian besar jabatan komisaris juga dipegang oleh pejabat pemerintahan yang kemudian memunculkan rangkap jabatan yang mana pejabat tersebut hanya menempatkan jabatan dewan komisaris sebagai pekerjaan sampingan bukan pekerjaan utama. Sementara itu tata cara pengangkatan pejabat komisaris hanya diatur dalam Peraturan Menteri BUMN, bahkan syarat-syaratnya hanya

dicantumkan dalam lampiran bukan batang tubuh. Oleh karena itulah ada persoalan regulasi yang terjadi pada pengangkatan dewan komisaris BUMN yang selayaknya harus diberikan solusinya dengan perubahan pada Undang-Undang BUMN.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Ibrahim, Johni, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Bayumedia Publishing:Malang,2007)

B. Jurnal

Aziz Šunje and Kulović, Dženan, "The Necessity of Business Restructuring of State-Owned and Public Enterprises in Bosnia and Herzegovina," *Zbornik Radova Ekonomskog Fakulteta u Istočnom Sarajevu; Pale*, Iss. 18 (2019): 29-45I Made Asu Dana Yoga Arta, "Status Kepemilikan Badan Usaha Milik Negara (Bumn) Persero Setelah dikuasai Oleh Pihak Swasta," *Jurnal IUS* Vol. V, Nomor 2 (2017) : 178-188

Erna Sulistyaningsih Widodo, "Profesionalisme Kerja Dan Kualitas Pelayanan PT Pos Indonesia," *Jurnal Manajemen Transportasi & Logistik*, Vol. 04, No. 01 (2017) : 39-49

Inda Rahadiyan, "Kedudukan BUMN Persero sebagai Separate Legal Entity dalam Kaitannya dengan Pemisahan Keuangan Negara pada Permodalan BUMN," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* Vol 20, No 4 (2013): 624 – 640

Jakub Kociubinski, "Between Lifeline Services and Transport of Convenience - The Model of Public Service Obligation in Air Transport," *European Networks Law and Regulation Quarterly (ENLR); Berlin* Vol 2, Iss.3 (2014): 232-243.

Marco Bertocchi, "Transparency in Local State-Owned Enterprises in Italy," *Symphony; Milan*, Iss.2 (2017): 31-46

Muhammad Insa Ansari, "Badan Usaha Milik Negara Dan Kewajiban Pelayanan Umum Pada Sektor Pos," *Jurnal Penelitian Pos Dan Informatika*, Vol 8, No 1 (2018) : 1 – 20

Muhammad Insa Ansari, "Penugasan Pemerintah pada Badan Usaha Milik Negara Sektor Ketenagalistrikan dalam Perspektif Hukum Korporasi," *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4, No. 3 (2017) : 551-568

Moslem Brilliant Ath Thoriq dan Indra Rahmatullah, "Kebijakan Pemberlakuan Satu Harga Bbm Pt. Pertamina (Persero) Ditinjau Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara," *Journal of Legal Research*, Vol 1, No 2 (2019)

Rachma Ayu Kusuma Dewi, "Akibat Transformasi Saham Pada Holdingisasi Bumn Migas Terhadap Pengendalian PT PGN Tbk," *Jurist-Diction*, Vol. 2 No. 4 (2019) : 1425-1440

- Radu Dorin Lenghel, "Views on The Role of Audit Committee in Corporate Governance," *Knowledge Horizons. Economics; Bucharest*, Vol. 6, Iss. 3 (2014): 132-135
- Thomas H Bivins, "Public relations, professionalism, and the public interest," *Journal of Business Ethics: JBE; Dordrecht*, Vol. 12, Iss. 2 (1993): 117
- Sri Hariningsih, "Ketentuan Peralihan Dalam Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 6 No. 4 (2009) : 595-602
- William E Kovacic, "Competition Policy and State-Owned Enterprises in China," *World Trade Review*, Vol. 16, Iss. 4 (2017): 693-711

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia, Nomor PER-02/MBU/02/2015 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas Badan Usaha Milik Negara

BIODATA PENULIS

Ahmad Gelora Mahardika lahir di Kediri. Penulis menempuh pendidikan Sarjana Ilmu Politik di Universitas Gadjah Mada pada tahun 2005 lulus pada tahun 2010 dan pada tahun 2016 memperoleh Master Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Tata Negara dari Universitas Indonesia. Sempat menimba ilmu di Pondok Pesantren Darul Fallah Jepara, Pondok Pesantren Al-Muhsin Bantul dan Pondok Pesantren Al-Munawwir Krapyak dan juga menjadi salah satu peserta International Visitor Leadership Program (IVLP) Kementerian Luar Negeri Amerika Serikat pada tahun 2014 dan Peraih Beasiswa short course Borsa di Studio dari Kementerian Luar Negeri Italia pada tahun 2018. Saat ini menjadi Dosen Hukum Tata Negara di IAIN Tulungagung.

Karya tulis ilmiah yang pernah ditulis adalah Penerapan Sistem Pemilu Distrik sebagai Alternatif Penyederhanaan Partai Politik Secara Alamiah, Jurnal Etika dan Pemilu Volume 1 No.3 2015, Penghapusan Badan Hukum Partai Politik Sebagai Pencegahan Intervensi Pemerintah Terhadap Partai Politik, Jurnal Etika dan Pemilu Volume 2 No.2 2016

Fenomena Kotak Kosong Dalam Pemilukada Serta Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Jurnal Adhyasta Bawaslu, Volume 4, 2018, Konvensi Ketatanegaraan Dalam Sistem Hukum Nasional Di Indonesia Pasca Era Reformasi, Jurnal Rechtsvinding Volume 2, 2019, Ultra Vires Kewenangan kemenkumham sebagai Pengadilan Non-Litigasi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Jurnal Adjudikasi, Volume 3 Nomor 1, 2019, Politik Hukum Hierarki TAP MPR Melalui Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 16 Nomor 3, 2019, Penerapan Pemilihan Pendahuluan Sebagai Upaya menciptakan Pelembagaan Partai Politik yang Demokratis, Jurnal Wacana Politik, Volume 4 Nomor 2, Tahun 2019 dan lain-lain.

**REKONSTRUKSI PROBLEMATIKA PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA KORUPSI KORPORASI:
KAJIAN NORMATIF KEDUDUKAN HUKUM DIAMETRAL BADAN USAHA MILIK NEGARA
(*Reconstruction of The Obstructive Criminal Corruption Corporation:
Normative Review of Position of State-Owned Enterprises*)**

Dara Salsabila

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran
Jl. Raya Bandung Sumedang KM.21, Hegarmanah, Kec. Jatinangor
Kabupaten Sumedang, Jawa Barat 45363
e-mail: darajelitasalsabila@gmail.com

Abstrak

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 33 ayat (2) mengamanatkan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Negara semestinya mengakomodir setiap kepentingan rakyat dalam pemenuhan kebutuhannya terutama pada sektor-sektor vital. Interpretasi 'dikuasai' kemudian memunculkan paradigma mengenai batasan peran negara pada sektor tersebut. Permasalahan muncul tatkala adanya dugaan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh korporasi (BUMN) yang kedudukannya beririsan dengan lebih dari satu ketentuan undang-undang yang saling kontradiktif dan berada pada tataran politik hukum yang berbeda. BUMN diposisikan pada rezim public karena terdapat intervensi negara (pemerintah) di dalamnya namun juga tunduk pada rezim privat sebagaimana dalam UU Perseroan Terbatas. Maka dari itu, pengenaan tindak pidana korupsi pada direksi BUMN yang melakukan pengurusan dan pengelolaan pada perusahaannya adalah tidak tepat. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif. Maka dari itu pendekatan doktrin *business judgement rule* dan penerapan hukum perdata menjadi konstruksi yang tepat dalam penegakan hukum BUMN.

Kata kunci: Korupsi, Korporasi, BUMN.

Abstract

The Constitution of Indonesia (UUD 1945) Article 33 (2) mandates that branches of production essential to the state and dominate many human lives must be controlled by the State. The State should accommodate each of its people's interest in fulfilling their needs, especially in vital sectors. The interpretation of the word 'controlled' then gives rise to a paradigm of State's boundaries in that sector. Problem rise when the accusation of corruption done by a state-owned corporation (BUMN) whose position was based on more than one regulations that each contradict each other and land on political landscape of different law. BUMN has been positioned in the public regime due to the State's intervention along with private regime as stated in UU Perseroan Terbatas. Therefore, the imposition of Corruption Crimes at the directors of BUMN conducting management and management of their companies is not appropriate. The method used in this article is yuridis normative. Business judgement rule doctrine and private law have become the best thing to law supremacy.

Keywords: Corruption, Corporation, BUMN.

A. Pendahuluan

Menurut pendapat Van Vollenhoven negara adalah organisasi tertinggi dari bangsa yang diberikan kekuasaan dalam mengatur segalanya berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan dalam membentuk peraturan hukum.¹ Akan tetapi kekuasaan negara itu tidak boleh melampaui batas sehingga dibentuk suatu ketentuan hukum yang mengikat seperti hukum alam dan hukum tuhan serta hukum umum yang berlaku bagi semua bangsa atau *leges imperi*.² Setiap peraturan perundang-undangan yang berlaku pada dasarnya mengandung asas tertentu yang mengakar pada masyarakat dan disetujui keberadaannya oleh masyarakat. Hal tersebut tergambar dari masih adanya masyarakat yang menerima suatu hukum dan mempertahankannya. Dalam konstruksi sistem hukum akan memuat substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum yang memiliki koherensi satu sama lain sehingga hukum tersebut memiliki legitimasi moral di masyarakat.

Pada tahun 1998 Indonesia mengalami krisis fundamental dan multidimensional dalam kehidupan bernegara baik itu dari segi ekonomi yang diikuti dengan krisis moneter, krisis hukum, krisis mental dan krisis integritas yang kemudian dinyatakan dalam Pertimbangan

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Nomor IV/MPR/1999. Kondisi tersebut didominasi dengan banyaknya pejabat publik yang memanfaatkan wewenang dan jabatannya untuk tujuan tertentu serta atas kepentingan tertentu. Atas kondisi demikian, menuntut rezim Presiden Soeharto untuk memperbaiki keadaan tersebut dengan supremasi hukum dan pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) yang sangat masif dilakukan oleh pejabat negara. Permasalahan KKN tidak hanya dipandang sebagai suatu kondisi yang dapat dibenahi secara kultural dalam masyarakatnya melainkan harus dilakukan juga dengan pembenahan struktural daripada sistem kemasyarakatan yang berkembang.

Edwin H. Sutherland adalah yang pertama kali menyebutkan terminologi *White Collar Crime* (WCC) pada pidatonya di *American Sociological Society* tahun 1930 dengan pernyataan bahwasanya WCC merupakan kejahatan kerah putih yang dilakukan oleh mereka yang mempunyai kedudukan sosial tinggi dan terhormat dalam pekerjaannya (*crime committed by person of respectability and high social status in the course of occupation*).³ Maka dari itu beberapa

¹ Notonegoro, *Politik Hukum Dan Pembangunan Agraria*, (Jakarta: Bian Aksa, 1984), hlm 99.

² Carl Joachim Frederich, *The Philosophy Of Law I Historical Prefective*, Second Edition, (Chicago:University Chicago Press, 1968), hlm 58.

³ Tulisan dalam Seminar: Muladi, "Politik Kriminal Dalam Angka Penanggulangan Tindak Pidana Perbankan", (makalah disampaikan pada Seminar Tidak Pidana Dibidang Perbankan Undip, Semarang, Indonesia, pada 11 Sd 12 Juni 1990).

bentuk kejahatan tidak bisa dimasukkan dalam kejahatan konvensional yang melibatkan pelaku kejahatan *street crime*, *blue collar crime*, and *blue jeans crime*.⁴ Tatanan birokrat pemerintahan yang melakukan KKN cenderung memanfaatkan jabatannya sehingga terjadi pelanggaran etik jabatan dan juga kejahatan dalam jabatan. Maka dari itu tindak pidana korupsi dapat digolongkan menjadi *White Collar Crime*. Pandangan yang diciptakan oleh Sutherland tersebut menunjukkan bahwa pelaku kejahatan dan bentuk kejahatannya tersebut tidak hanya sekadar dilakukan oleh masyarakat kelas bawah namun juga dapat saja dilakukan masyarakat golongan atas dan 'berpangkat'. Gagasan tersebut kemudian digunakan pada penyebutan beberapa bentuk-bentuk kejahatan seperti kejahatan ekonomi, kejahatan korporasi (badan usaha), kejahatan jabatan dan lain-lain.

Secara historis pemberantasan KKN sudah dilegitimasi dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1960 yang selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan terakhir berlaku hingga sekarang adalah Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi hingga Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang

Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang mengubah dan menambahkan materi muatan dalam beberapa Pasal yang ada di dalam UU sebelumnya. Akan tetapi, supremasi hukum untuk mengentaskan KKN masih belum efisien terutama masalah korupsi. Untuk mengikuti perkembangan masyarakat internasional yang menghendaki adanya reformasi birokrasi pemerintahan yang ajeg dan berintegritas dibentuklah sebuah lembaga baru negara yang independen yakni Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan meratifikasi *United Nations Conventions Against Corruption* (UNCAC) melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption*, 2003 dengan harapan pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia juga dilakukan dengan menginternalisasi nilai-nilai internasional yang diamini dan diinterpretasikan kedalam hukum nasional.

Berdasarkan Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia tahun 2018 menempatkan Indonesia berada pada skor 38 dan menjadi negara dengan peringkat 89 dari 180 negara yang disurvei.⁵ Sedangkan pada tahun 2019 IPK Indonesia mendapatkan 40 poin dan naik 2 poin dari tahun sebelumnya.⁶ Pada

⁴ Jawade Hafidz Asyad, *Korupsi Dalam Perspektif HAN*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm 2.

⁵ Transparency Internasional, "Indeks Persepsi Korupsi", <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/01/23/indeks-persepsi-korupsi-indonesia-naik-2-poin-pada-2019>. (Diakses pada 24 Februari 2020).

⁶ *ibid*

tahun 2004 hingga tahun 2018 KPK mencatatkan telah terjadi tindak pidana korupsi dengan melibatkan 238 orang yang berada pada struktur badan swasta dengan peringkat kedua setelah korupsi yang dilakukan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sejumlah 247 orang.⁷

Dalam Pasal 1 sub 2 UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) *junto* UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dalam Pasal yang berkaitan dengan Pegawai Negeri menyatakan bahwa: 1) Pegawai Negeri sebagaimana yang dimaksudkan dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, 2) Pegawai Negeri sebagaimana yang dimaksud dalam KUHPidana, 3) orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau daerah, 4) orang yang menerima gaji atau upah dari suatu korporasi yang mendapatkan bantuan dari keuangan negara atau daerah atau 5) orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi lain yang mempergunakan modal atau fasilitas dari negara atau masyarakat.⁸ Kemudian kata-kata badan/badan hukum dalam UU Tipikor 1971 pada UU Tipikor 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 diubah menjadi kata

korporasi. Dalam konsepsi mengenai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang pada modalnya, negara menyertakan 50 persen modal berupa saham apakah hal tersebut termasuk dalam konstruksi rumusan Pasal tersebut atau tidak. Artikel ini akan mengkaji adanya dikotomi kedudukan hukum korporasi (BUMN) berkaitan dengan kepemilikan modal negara dan konstruksi kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN sehingga menjadi ketentuan yang diametral.

Dalam penerapan Pasal mengenai tindak pidana korupsi biasanya akan dilakukan dengan dakwaan alternatif antara Pasal 2 atau Pasal 3 UU Tipikor untuk membuktikan unsur-unsur yang sesuai dengan perbuatan pelaku. Akan tetapi konsepsi mengenai perbuatan melawan hukum dan menyalahgunakan wewenang sering kali berada pada daerah abu-abu (*grey area*) karena terdapat irisan antara hukum pidana dan hukum administrasi secara normatif. Dalam konstruksi hukum administrasi ukuran yang membatasi kewenangan aparatur negara '*discretionary power*' yang merupakan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan sewenang-wenang (*abuse de droit*) dan dalam konstruksi norma hukum pidana mempunyai pembatasan kewenangan yakni unsur *wedrechtelijkheid* dan menyalahgunakan kewenangan⁹. Keten-

⁷ *ibid*

⁸ Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Nomor 31 Tahun 1999, Diakses melalui laman <https://www.kpk.go.id/images/pdf/Undang-undang/UU311999>.

⁹ Tulisan dalam seminar: Indriyanto Seno Adji, "Korupsi Kriminalisasi Kebijakan Negara" (Makalah disampaikan Pada Rakernas Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia, Jakarta, 2 Desember 2010).

tuan di atas akan lebih mudah dalam proses pembuktian apabila yang disangkakan tersebut berstatus sebagai Pegawai Negeri dibandingkan dengan posisi direksi dalam suatu perusahaan BUMN. Maka yang jadi paradigma baru adalah dalam hal apakah direksi maupun yang secara struktur badan memiliki legitimasi kewenangan dalam menentukan arah perusahaan termasuk pengambilan keputusan dan kebijakan di BUMN bisa dianggap menyalahgunakan kewenangan dan melawan hukum termasuk pada ranah pidana atau administrasi atau bahkan perdata. Jika dilihat dari teori penyelesaian sengketa oleh Thorbecke adalah suatu permasalahan yang mengacu pada *fundamendum petendi* yakni pada lapangan hukum yang menjadi dasar persengketaan. Pandangan ini diperkuat oleh Prof. Buys yang menyatakan bahwa persengketaan pejabat atau badan administrasi ataupun hal pokok yang dapat menimbulkan sengketa tersebut terjadi.¹⁰

Penulis akan menelaah paradigma kedudukan BUMN dalam tatanan sektoral pemerintahan yang memosisikannya pada badan yang bersifat publik dan badan yang bersifat privat sehingga akan ada benturan kepentingan bahkan mempengaruhi posisi tawar (*bargaining position*) badan itu sendiri. Penulis berusaha untuk menjawab pertanyaan seperti 1. Bagai-

mana kedudukan hukum Badan Usaha Milik Negara dalam peraturan perundang-undangan Indonesia? 2. Bagaimana akibat hukum dari adanya kontradiksi ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai BUMN? 3. Bagaimana praktik penyelesaian tindak pidana korupsi oleh korporasi di negara lain?

B. Metode Penelitian

Dalam penyusunan artikel ini penulis menggunakan metode penulisan hukum yuridis normatif dengan mengkaji berbagai literatur baik fisik seperti buku maupun tulisan-tulisan dan sumber media daring yang relevan dengan kajian yang diteliti. Adapun pendekatan yang digunakan dalam tulisan ini adalah komprehensif-deskriptif dengan menganalisa dan memberikan gambaran mengenai kedudukan BUMN dan konsekuensinya apabila 'perusahaan negara' memiliki irisan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

C. Pembahasan

1. Kompleksitas Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi di Indonesia yang Semakin Dinamis-Eskalatif.

Korupsi berasal dari bahasa latin yakni *corruptio* yang berarti kebusukan, kejahatan, keburukan, ketidakjujuran, tidak bemoral dan

¹⁰ Sjahrhan Basah, *Eksistensi Dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, (Bandung, Alumni, 1985) hlm 78.

penyimpangan dari kesucian kata-kata atau ucapan yang memfitnah.¹¹ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia korupsi dimuat sebagai penyelewengan atau penggelapan uang negara, perusahaan dll untuk keuntungan pribadi ataupun orang lain.¹² Sedangkan dalam *The Lexicon Webster Dictionary* memuat kata *corrupt* yakni *corupted; infected or tainted; depraved or debated; dishonest or venal; influence by bribery; vitiated by errors or alternation, as a text or a warb*.¹³ Dari pengertian di atas dapat ditarik kesimpulan, korupsi akan mengandung unsur penyelewengan atau *dishonest* atau ketidakjujuran. Dalam kamus hukum *Black's Law Dictionary* korupsi merupakan *an act done with an intention give some advantage inconsistent with official duty and the rights of order. The act of an official or fiduciary person who unlawfully and wrongfully uses his station or character to procure some benefit for himself or for another person, contrary to duty and the rights of others*.¹⁴ Sedangkan, pengertian korupsi (kata saduran dalam Bahasa Indonesia disimpulkan oleh Poerwadarminta dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia) korupsi merupakan perbuatan buruk

seperti penggelapan yang penerimaan uang sogok dan sebagainya¹⁵.

Dalam aspek yuridis perbuatan korupsi akan bersinggungan dengan tiga aspek hukum yakni¹⁶: *pertama* dengan jalur perdata yang memungkinkan koruptor dikenakan pasal 1365 *Burgerlijk Wetboek* (BW) tentang Perbuatan Melawan Hukum sehingga pelaku akan dikenakan ganti kerugian ke negara dan diatur dalam Pasal 32, Pasal 33 dan Pasal 34 UU Tipikor Tahun 1999 serta dapat juga melalui kejaksaan dengan Jaksa Pengacara Negara untuk menggugat secara perdata para koruptor. *Kedua*, adalah jalur administrasi yang telah diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 14 A Tahun 1980 Tentang Tata Cara Rekaan dan Masalah Komisi, Diskon, dan sebagainya dengan mengaitkannya dengan sanksi administrasi. Sebelumnya, ketentuan serupa telah diatur di dalam ICW (*Indische Comptabiliteits Wet*) tanggal 23 April 1864 Stbl 1864 Nomor 106, Stbl 1925 Nomor 445, LN 1954 Nomor 6 Tahun 1955 tentang Pengelolaan Keuangan Negara dan termasuk pula dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Disiplin Pegawai

¹¹ Fockemma S J Andeae, *Rechtsgeleerd Handwoordeboek*, Goningen (Jakarta: Bij J B, 1951), hlm 45.

¹² Kamus Besar Bahasa Indonesia Diakses Melalui Laman <https://www.google.com/search?q=Kbbi&Oq=Kbbi&Aqs=Chrome..69i57j0l5.997j0j9&Sourceid=Chrome&le=UTF-8> Diakses Pada 24 Februari 2020.

¹³ The Lexicon Webste Dictionary, English-Language Institute Of America, Inc.

¹⁴ Black's Law Dictionary, New Edition West Thomson Reuters Business 2009.

¹⁵ Poerwadarminta, Kamus Umum Bahasa Indonesia tahun 1976.

¹⁶ Prof Dr Jur Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, (Jakarta, PT Rajagrafindo Persada) hlm 22.

Negeri. *Ketiga*, adalah melalui hukum pidana diancam dengan UU No. 31 Tahun 1999 yang mengatur mengenai korupsi material dan keuangan, delik jabatan dan delik lainnya yang berkaitan dengan penyelesaian perkara pidana korupsi misalkan ketentuan dalam Pasal 423 KUHPidana dan Pasal 425 KUHPidana dinamakan *knevelarij* dan kemudian ketentuan tersebut dimasukkan dalam UU pemberantasan Tipikor sehingga menjadi delik korupsi. Delik korupsi adalah delik jabatan yang temuat dalam Bab XXVIII Buku II KUHP dan delik korupsi yang memiliki kaitan dengan delik jabatan Pasal 209 dan Pasal 210 KUHPidana berada pada bab lain dan secara umum digolongkan di buku tentang kejahatan biasa.

Dalam proses pembuktian secara peradilan pidana maka Jaksa Penuntut Umum harus membuktikan secara jelas dan konkret mengenai pasal-pasal yang didakwakan. Pembuktian dilakukan dengan menelaah fakta hukum dan mengaitkannya dengan unsur atau rumusan pasal. Unsur-unsur dalam Pasal 2 ayat 1 adalah *Pertama*, melawan hukum, pengertian tersebut terdapat dalam bagian penjelasan Pasal 2 ayat 1 yang menyatakan perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materil, sekalipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan akan

tetapi perbuatan itu dianggap tercela dan tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial maka perbuatan tersebut dapat dipidana. Rumusan mengenai sifat melawan hukum ini juga dimuat dalam Yurisprudensi Hoge Raad tanggal 31 Januari 1919 (N.J 1919 W.10365) yakni *onrechtmatig* tidak hanya berarti apa-apa saja yang bertentangan dengan hak orang lain atau bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku melainkan apa-apa yang bertentangan dengan tata susila ataupun kepatutan dalam pergaulan masyarakat.¹⁷ Pengertian mengenai melawan hukum sebenarnya sudah diterapkan oleh Mahkamah Agung yang terdapat pada Putusan Mahkamah Agung nomor 81 K/KR/1973 tanggal 30 Maret 1933 dengan terdakwa Ir. Otjo Danaatnadjaja Bin Danaadmadja yang dalam pertimbangan hakimnya yakni, menimbang bahwa asas *materiale wederrechtelijkheid* diakui dalam putusan Mahkamah Agung yang merupakan yurisprudensi, perundang-undangan yaitu UU tahun 1971 tentang Tindak Pidana Korupsi yang memidanakan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan yang dilakukan dengan melawan hukum dan dengan sarana melawan hukum pada penjelasan itu maka pengertian melawan hukum formil dan materiel.¹⁸ *Kedua*, adalah memperkaya diri

¹⁷ Leden Merpaung SH, *Unsur-Unsur Perbuatan Yang Dapat Diukum*, (Jakarta: Sinar Grafika 1991), hlm 50.

¹⁸ Andi Hamzah, *Korupsi Di Indonesia*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama 1991), hlm 76.

sendiri atau orang lain atau korporasi. Terminologi 'memperkaya' diartikan sebagai adanya penambahan jumlah kekayaan seseorang atau orang lain atau suatu korporasi. *Ketiga*, adalah dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Dalam penjelasan umum dinyatakan bahwa keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya bagian dari kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karenanya: a) berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara b) berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban BUMN/BUMD, yayasan, badan hukum dan perusahaan yang adanya menyertakan modal negara. perekonomian negara adalah kehidupan perekonomian yang merupakan usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan maupun usaha masyarakat mandiri berdasarkan kebijaksanaan pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk memberikan manfaat kemakmuran dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat.¹⁹ Kata 'dapat' dalam UU Tipikor sudah dibatalkan normanya oleh Mahkamah

Konstitusi melalui Putusan Nomor 25/PUU-XIV/2016 sehingga menimbulkan perubahan delik dari delik formil menjadi delik materiel. Hal ini menimbulkan persepsi baru bahwa unsur merugikan keuangan negara mestinya menitikberatkan pada adanya akibat dan tidak lagi dimaknai sebagai perkiraan belaka (*potential loss*) tapi sudah harus ada kejadian nyata dalam tipikor (*actual loss*). Akan tetapi persepsi tersebut tidak dibarengi dengan metode penghitungan kerugian negara yang seragam sehingga dikhawatirkan justru menimbulkan ketidakpastian hukum.²⁰ Kondisi tersebut semakin rumit karena hingga saat ini belum adanya kesepakatan mengenai ruang lingkup keuangan negara karena UU Tipikor tidak memberikan definisi yang jelas, dan juga di UU Nomor 1 tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara, UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.²¹

2. Pandangan Pragmatis Mengenai Kedudukan Korporasi dalam Penanganan Perkara Pidana Korupsi Korporasi.

Secara normatif terminologi orang (*person*) memiliki makna pembawa hak yakni sesuatu yang memiliki hak dan kewajiban dan kemudian disebut

¹⁹ Dr Leden Merpaung SH, *Tindak Pidana Korupsi Pemberantasan dan Pencegahan*, (Jakarta; Djambatan, 2004), hlm 46.

²⁰ Indonesia Corruption Watch, "Studi Atas Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi" Diakses Melalui Laman https://antikorupsi.org/sites/default/files/doc/Ummum/ICW_Unsur%20Merugikan%20Keuangan%20Negara%20dalam%20Tipikor-Emerson.pdf pada 27 Februari 2020

²¹ *ibid*

subjek hukum yang terdiri dari manusia (*natuurlijke persoon*) dan badan hukum (*rechts persoon*). *Natuurlijke persoon* atau *menselijk persoon* dinyatakan orang dalam bentuk manusia secara pribadi sedangkan *rechts persoon* dinyatakan sebagai orang dalam bentuk badan hukum atau yang diciptakan secara fiksi oleh hukum atau *persona ficta* artinya badan hukum adalah sebagai pembawa hak dan yang tidak berjiwa bisa melakukan perbuatan hukum sebagaimana pembawa hak manusia seperti melakukan persetujuan, mempunyai kekayaan yang terpisah dari kekayaan anggota-anggota dalam badannya. Badan hukum yang terdiri dari badan hukum publik (*publiek rechts persoon*) yang memiliki sifat terlihat unsur kepentingan publik yang diintervensi oleh negara dan badan hukum privat (*privaat rechts persoon*) yang mempunyai sifat unsur kepentingan individual sebagai badan swasta.

Dalam *Memorie Van Toelichting* Pasal 51 NED W.V.S (Pasal 59 KUHPidana) menyatakan bahwa suatu *strafbaar feit* hanya bisa dilaksanakan oleh manusia dan fiksi mengenai adanya badan hukum tidak berlaku di bidang hukum pidana. Hal tersebut terbentuk pada saat pelaku mendapatkan konsekuensi dari perbuatan pidana yang dilakukan maka akan mendapatkan hukuman badaniah, pada saat suatu korporasi atau badan hukum melakukan suatu tindak pidana maka siapa

yang akan dipidana. Pertanyaan ini yang kemudian menjadikan dinamisasi etimologi tentang badan hukum berkembang termasuk permasalahan pertanggungjawabannya.

Hal yang kontradiktif dinyatakan melalui peraturan perundang-undangan pidana khusus seperti UU No. 7 Tahun 1955 tentang Tindak Pidana Ekonomi, dan Peraturan Perundang-undangan pada fiskal yang memungkinkan dilakukannya pemidanaan terhadap badan hukum sehingga dalam hal hukuman yang ditemukan pelanggaran terhadap pengurus, anggota suatu badan hukum pada pengurus atau komisaris tidak dijatuhkan hukuman atas pengurus atau komisaris apabila ternyata ia tidak ikut campur dalam melakukan pelanggaran tersebut. Dalam UU tersebut Pasal 15 menyebutkan bahwa jika suatu tindak pidana ekonomi dilakukan oleh atau atas nama badan hukum, suatu perserikatan orang yang lainnya atau suatu yayasan maka tuntutan pidana dilakukan dan hukuman pidana serta tindakan tata tertib dijatuhkan baik terhadap badan hukum, perseroan, perserikatan atau yayasan tersebut baik terhadap yang memberikan perintah melakukan tindak pidana ekonomi itu atau yang bertindak sebagai pimpinan dalam perbuatan atau kelalaian itu maupun keduanya. Dalam UU Tipikor menyatakan dengan tegas pada Pasal 1 bahwa korporasi adalah kumpulan orang dan atau kekayaan yang ter-

organisasi baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum.²²

Menurut Simons terdapat unsur-unsur *strafbaar feit* yakni adanya perbuatan manusia yang diancam pidana, melawan hukum (*onrechtmatig*), terdapat kesalahan (*met schuld in verband staand*), dilakukan oleh orang yang mampu bertanggung-jawab (*toerekeningsvatbaar persoon*)²³. Dari unsur-unsur diatas Simons mencampurkan unsur objektif (perbuatan) dan unsur subjektif si pembuat. Sedangkan, dari Moelyatno mengemukakan pandangan dualistis yang membedakan 'dapat dipidananya perbuatan' (*de strafbaarheid van heit* atau *het verboden zijr van het feit*) dan 'dipidananya orang' (*strafbaarheid van den persoon*) serta ia pun mendikotomikan pengertian perbuatan pidana dengan pertanggungjawaban pidana. Akan tetapi kedua pandangan tersebut memiliki persamaan bahwa harus terdapat kesalahan (*schuld*) dalam pemidanaan sesuai dengan asas *geen straf zonde schuld* yakni tidak ada pidana tanpa adanya kesalahan dan dapat dibuktikan di persidangan. Pandangan Moelyatno akan mempertemukan pada kondisi apabila suatu perbuatan tersebut sudah diatur di dalam undang-undang dan terdapat kesalahan serta memenuhi unsur melawan hukum yang dilakukan oleh

korporasi maka siapa yang akan bertanggung jawab atas perbuatan tersebut.

KUHPidana masih berpedoman pada aspek bahwa adanya korporasi yang melakukan tindak pidana tidak bisa dipidana oleh sebab korporasi tidak memiliki *mens rea*, korporasi tidaklah merupakan seorang pribadi meskipun korporasi bisa melakukan perbuatan hukum yang lazim dilakukan orang pribadi, korporasi tidak mempunyai kesadaran dan tidak memiliki badan aktual, korporasi tidak bisa dimintai pertanggungjawaban oleh karena apabila terdapat kejahatan yang dilakukan oleh direksi dari suatu korporasi maka perbuatan tersebut sudah di luar Anggaran Dasar dari korporasi di luar anggaran dari korporasi yang bersangkutan sehingga direksinya dapat dimintakan pertanggungjawaban secara pribadi maupun bersama-sama dengan direksi lainnya akan tetapi bukan korporasi sebagai badan yang harus bertanggung jawab (sesuai dengan doktrin *ultra vires*).²⁴

Berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 13 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana oleh Korporasi pada Pasal 4 menyatakan bahwa bisa dimintakan pertanggungjawaban pidana korporasi harus terdapat unsur kesalahan yaitu korporasi mendapatkan

²² UU Tipikor *Op.Cit*

²³ Drs E Utrecht, *Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana*, (Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 2000) hlm. 78.

²⁴ R Rufinus Hotamaulana Hutauruk, *Penanggulangan Kejahatan Korporasi Melalui Pendekatan Restoratif; Suatu Terobosan Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013) hlm 22.

keuntungan atau manfaat dari tindak pidana atau tindak pidana tersebut dilakukan adalah untuk kepentingan korporasi; korporasi membiarkan terjadinya suatu tindak pidana; atau korporasi tidak melakukan langkah-langkah yang untuk pencegahan, mencegah dampak yang lebih besar dan memastikan adanya kepatuhan terhadap ketentuan hukum yang berlaku untuk menghindari terjadinya tindak pidana.

Berdasarkan bentuk *mens rea*, V.S Khanna membedakan pertanggungjawaban korporasi dalam bentuk *strict liability* yang menekankan korporasi harus bertanggung jawab atas perbuatannya yang menimbulkan kerugian dan menentukan beban tanggung jawab, *negligence* artinya pihak yang melakukan suatu perbuatan untuk tujuan yang baik tetap bisa dibebani tanggung jawab jika ternyata pihak tersebut tidak melakukan perbuatan itu secara hati-hati atau *deu cares* sehingga standar *negligence* akan dikenakan apabila pelaku terbukti gagal dalam melaksanakan tindakan dengan kehati-hatian dan tidak adanya kerugian *corporation mens rea* yakni menentukan suatu tindak pidana dengan mensyaratkan adanya *mens rea* korporasi dan keterkaitan antara

mens rea korporasi dengan tindakan yang merugikan tersebut.²⁵

Di Belanda, doktrin hukum yang berkaitan dengan pertanggungjawaban pidana korporasi menggunakan model realitas hukum (*legal reality model*)²⁶ yang kemudian terbagi menjadi pertanggungjawaban pidana bisa dibebankan kepada pelaku dengan tidak perlu membuktikan adanya unsur kesalahan (sengaja atau lalai) yang disebut juga dengan pertanggungjawaban mutlak atau *leer van het materielle feit* atau *fait materielle* yang bertentangan dengan pertanggungjawaban dalam hukum pidana yakni tidak bisa dipidana jika tidak terdapat kesalahan *geen straf zonder schuld; actus non facit reum nisi facit mens sit rea*.²⁷ Doktrin kedua, adalah doktrin *vicarious liability* yang ditarik dari sengketa keperdataan mengenai perbuatan melawan hukum *the law of torts*. Doktrin ini yang kemudian menurut penulis bisa diterapkan di Indonesia dalam menyelesaikan tindak pidana korupsi korporasi karena menarik benang merah dari perbuatan pelaku yang di dalamnya terdapat kekayaan negara yang dipisahkan namun memiliki hubungan dengan kedudukan BUMN sebagai badan privat oleh sebab berbentuk Perseroan Terbatas. Penulis ber-

²⁵ V S Khanna, *Corporate Mens Rea: A Legal Construct In Search Of A Rationale*, (Cambridge: Harvard Law School 1996), hlm 19.

²⁶ Nico Keijzer, "Criminal Liability Of Corporation Under The Law Of The Netherlands", (Bahan Seminar Ukp4 Jakarta) tahun 2013 Hal 11

²⁷ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), hlm 165.

anggapan bahwa apabila BUMN tersebut secara perbadanannya berbentuk Perusahaan Jawatan (Perjan) maka kedudukannya akan jelas karena Perjan dianggap merupakan bagian dari suatu departemen pemerintahan, Dirjen, Direktorat maupun Pemerintah Daerah yang mengelola perusahaan sesuai pada bidangnya sehingga fokus untuk melakukan pelayanan publik mutlak dilakukan. Selain itu, status kepegawaian dalam Perjan adalah Pegawai Negeri Sipil yang disesuaikan dengan Peraturan pemerintah akan senafas dengan politik hukum pembangunan Indonesia yang dijalankan oleh Pemerintah. Dari hak kepemilikan asetnya pun adalah milik negara yang dikelola oleh pejabat pemerintahan sebagaimana yang dinyatakan dalam UU No. 9 Tahun 1969 bahwa segala aset dan modal yang dimiliki Perjan adalah milik pemerintah sepenuhnya dan tidak menjadi saham-saham yang terpisah dari kekayaan negara.

Klasifikasi korporasi dapat dijabarkan menjadi *pertama*, korporasi publik yakni korporasi yang didirikan pemerintah dan memiliki tujuan pemenuhan tugas-tugas administrasi dibidang publik, *kedua*, korporasi privat yakni korporasi yang didirikan untuk kepentingan privat yang ber-

gerak di bidang keuangan perdagangan dan industri yang sahamnya dapat dijual ke masyarakat.²⁸ *Ketiga*, adalah korporasi publik quasi yaitu korporasi yang melayani kepentingan umum atau *public service*.²⁹

Pada Pasal 3 UU Tipikor menyatakan bahwa “setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau korporasi, menyalahgunakan kewenangan ..., yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”.³⁰ Pasal 1 UU Tipikor menyatakan bahwa korporasi sebagai kumpulan orang dan/atau kekayaan yang terorganisasi baik berupa badan hukum maupun bukan badan hukum. Menurut Subekti dan Tjitrosudibyo menyatakan bahwa *corporatie* atau korporasi merupakan suatu perseorangan yang adalah badan hukum³¹, sedangkan Yan Pamadya Puspa berpendapat bahwa korporasi adalah suatu perkumpulan atau organisasi yang oleh hukum dibutuhkan seperti *persona* (manusia) sebagai pengemban hak dan kewajiban serta mempunyai hak menggugat dan/atau digugat di pengadilan.³² Selanjutnya dalam definisi korporasi termasuk subyek hukum pidana, pada Pasal 20 ayat (2) UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

²⁸ Setiyono S.H., M.H., *Kejahatan Korporasi*, (Jakarta: Bayumedia, 2004), hlm 89.

²⁹ Wajah Kejahatan Pada Masyarakat Pasca Industri Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Parahyangan 1991 Bandung.

³⁰ UU Tipikor *Op.Cit.*

³¹ Ali Chaidir, *Badan Hukum*, (Bandung: Alumni, 1991), hlm 17.

³² Arif Barda Nawawi, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996), hlm 89.

menjelaskan bahwa tindak pidana korupsi yang dilakukan korporasi apabila tindak pidana tersebut dilakukan oleh perseorangan baik berdasarkan hubungan kerja maupun berdasarkan hubungan lain, bertindak dalam lingkungan korporasi tersebut baik sendiri maupun bersama-sama.

Apabila mengacu ke Peraturan Mahkamah Agung Nomor 13 Tahun 2016 Tentang Cara Penanganan Perkara Pidana oleh Korporasi sebagai rujukan penegakan hukum dan dalam konsiderannya menyatakan, Korporasi sebagai subyek hukum yang keberadaannya memberikan kontribusi bagi negara. Berdasarkan Perma tersebut korporasi ditafsirkan dengan bentuk korporasi swasta murni atau badan usaha milik negara yang sama posisinya dengan perusahaan swasta yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT). Pada Pasal 1 ketentuan umum UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menyatakan PT 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 UU ini serta peraturan pelaksanaannya.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yaitu badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara dengan penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan

negara yang dipisahkan. Perusahaan perseroan (persero) merupakan badan usaha milik negara yang dibentuk berdasarkan UU Nomor 9 Tahun 1969 yang berbentuk Perseroan Terbatas yang seluruh atau paling sedikit 51 persen saham yang dikeluarkannya dimiliki oleh negara melalui penyertaan modal secara langsung, termuat dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1998. Selanjutnya dalam Pasal 2 dinyatakan bahwa penyertaan modal negara ke dalam modal saham perseroan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, artinya negara menjadi penyeter dalam bentuk saham kepada BUMN. Berikutnya pada angka pasal 1 angka 5 menyebutkan bahwa Menteri yang ditunjuk dan/atau diberi kuasa mewakili pemerintah sebagai pemegang saham negara pada persero dan pemilik modal pada Perum dengan memperhatikan perundang-undangan, Menteri yang dimaksudkan merupakan Menteri BUMN. Maka dari itu, saham dianggap sebagai bukti penyertaan modal dan jumlah persentasenya akan bergantung pada seberapa besar modal yang di-sertakan. Demikian itu merupakan bentuk kepemilikan negara terhadap suatu BUMN berdasarkan kepemilikan saham dan bukan kepemilikan modal sebagaimana yang terdapat pada Pasal 31 ayat 1 UU PT yang menyatakan modal dasar perseroan terdiri dari seluruh nilai nominal saham dan jika merujuk pada

Pasal 3 ayat 1 UU PT menyatakan pemegang saham perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama perseroan dan tidak bertanggung-jawab atas kerugian perseroan melebihi saham yang dimiliki. Dari ketentuan tersebut mengindikasikan bahwa apabila BUMN mengalami kerugian maka kerugian tersebut merupakan kerugian badan hukum dan bukan merupakan kerugian pemilik modal karena konsekuensi hadirnya negara dalam suatu BUMN terbatas pada jumlah saham yang dimiliki. Maka dari itu, BUMN semestinya diakui sebagai bentuk *separate legal entity* sehingga seluruh prinsip kemandirian PT yang terdapat dalam kelembangaan BUMN khususnya BUMN persero harus dijalankan. Apabila BUMN mengadakan perjanjian hutang dengan pihak lain maka tidaklah itu termasuk hutang negara yang harus dibayarkan oleh negara karena kewenangan BUMN dalam membuat hutang adalah faktor kemandirian badan hukum dan implementasi *separate legal entity*. Apabila dinyatakan rugi, terdapat kemungkinan BUMN membayarkan hutang atau menutup kerugian dari laba akhir tahun yang belum dibagi ditahun-tahun sebelumnya maupun dari dana cadangan perusahaan. Kemudian yang menjadi permasalahan adalah mengenai aset BUMN yang menurut beberapa pandangan ahli menyatakan bahwa aset BUMN termasuk dalam

aset negara sehingga dalam keadaan tertentu bisa diambil alih haknya oleh negara karena ketika BUMN mengalami kerugian dan terdapatnya utang yang belum dibayarkan maka negara tidak harus membayarkannya dan aset BUMN adalah aset negara maka apakah negara bisa melakukan penyitaan terhadap asetnya sendiri secara sepihak.

Tata cara penyertaan modal negara yang berbentuk modal atau saham pada BUMN dilakukan dengan penanaman modal oleh pemerintah yang sesuai dengan UU No. 9 Tahun 1969 tentang Perusahaan Negara dan UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN termasuk pengaturan mengenai penambahan ataupun pengurangan pada penyertaan modal negara harus ditetapkan di dalam Peraturan Pemerintah. Selanjutnya pembinaan dan pengelolaan modal tidak didasarkan pada sistem APBN namun masuk pada ketentuan Pengelolaan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat *Good corporate governance* dengan prinsip *transparency, accountability, responsibility, independency, fairness*.

Kehadiran BUMN memiliki maksud dan tujuan untuk memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional dan penerimaan negara, untuk mengejar keuntungan, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu dan memadai untuk pemenuhan hajat

hidup orang banyak, menjadi perintis kegiatan usaha yang belum bisa dilaksanakan oleh swasta dan koperasi, turut aktif memberikan bimbingan bantuan kepada pengusaha dengan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat sebagaimana yang terdapat dalam UU RI Nomor 19 Tahun 2003 Badan Usaha Milik Negara. Mempertimbangkan bentuk BUMN lazimnya adalah PT maka secara konkret mengacu pada UU PT.

Salah satu unsur dalam Tipikor adalah adanya kerugian keuangan negara atau perekonomian negara yang akan dikenakan kepada korporasi dan hingga kini menjadi diskursus laten dan terus berkembang. Apabila mengacu pada Pasal 20 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 13 Tahun 2016 menyatakan bahwa "*apabila ditimbulkan kerugian akibat tindak pidana yang dilakukan korporasi maka dapat dimintakan ganti rugi melalui mekanisme restitusi berdasarkan peraturan perundang-undangan atau melalui gugatan perdata*". Artinya, sebelum menyatakan adanya tindak pidana korupsi oleh Korporasi, terlebih dahulu bisa diajukan restitusi secara perdata terhadap kerugian negara yang sudah diambil maupun yang telah dikonversikan dalam bentuk lain seperti barang atau obligasi sehingga menghilangkan sifat melawannya. Asumsi ini berangkat daripada

pidana yang bersifat *ultimum remedium* sehingga menyelesaikan permasalahan hukum dapat ditempuh dengan berbagai jalur sebelum penyelesaian yang terakhir adalah dengan pidana.

Pada Pasal 4 ayat 1, modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 tanggal 18 September 2014 menjelaskan bahwa status kekayaan negara yang bersumber dari keuangan negara dan dipisahkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah untuk disertakan menjadi penyertaan modal di BUMN tetap menjadi bagian dari keuangan negara. Hak menguasai negara bukan dalam interpretasi negara yang memiliki melainkan negara yang merumuskan kebijakan (*beleid, regelendaad, bestuursdaad* atau melakukan pengurusan, melakukan pengelolaan *beheersdaad* dan melakukan pengawasan *toezicht-tourendaad*³³ sehingga menjadi beda dengan konsepsi badan privat. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut membawa konsekuensi bahwa kerugian BUMN dianggap sebagai kerugian negara akan tetapi MK tidak menafsirkan bahwa apabila kerugian tidak sebesar nilai saham secara keseluruhan yang dimiliki maka belum adanya kerugian negara. Maka dari itu terdapat ke-

³³ Paon Muhammad Fariz, *Penafsiran Konsep Pengusahaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi*, www.jurnalhukum.blogspot.co.id diakses 26 Februari 2020.

tidakpastian hukum mengenai limitasi wajar adanya kerugian negara apabila nilainya tidak sebesar nilai saham dan tidak bisa dikategorikan sebagai kerugian keuangan negara. Di lain sisi mengakibatkan ambiguitas pula, jika melihat konstruksi BUMN hanya semata sebagai perusahaan negara dan mendelegitimasi kemandirian BUMN sebagai Perseroan Terbatas yang tunduk pada UU Perseroan Terbatas.

Mengenai status hukum perusahaan umum, UU BUMN telah menentukan perusahaan umum (Perum) juga merupakan badan hukum sejak diundangkannya Peraturan Pemerintah mengenai Perum yang bersangkutan³⁴ sehingga BUMN dalam bentuk Persero maupun Perum bukan merupakan kekayaan negara. Negarapun dilarang melakukan intervensi atau campur tangan terhadap pengelolaan atau pengurusan BUMN persero yang dinamakan *separation between ownership and control*. Menjadi wajar apabila pemisahan kekayaan yang berasal daripada kekayaan pemegang saham secara pribadi kedalam perseroan sehingga dapat berlaku tanggung jawab terbatas bagi para pemegang saham.³⁵

Apabila penyertaan modal ke dalam BUMN masih saja merupakan bagian dari keuangan negara maka

akan bertentangan dengan prinsip-prinsip kemandirian Perseroan Terbatas. Permasalahan ini semakin meruncing apabila merujuk pada ketentuan Pasal 2 huruf g UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan kekayaan negara atau daerah dikelola sendiri dan oleh atau pihak lain berupa uang, piutang barang, surat berharga dan hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang termasuk pada kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara atau daerah sehingga, memposisikan keuangan negara yang dipisahkan melalui penanaman modal adalah juga merupakan cakupan atau obyek pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Di sisi lain pengendalian yang dilakukan oleh Menteri BUMN sebagai pemegang saham dan melalui pemegang saham mayoritas dapat menentukan komisaris dan direksi untuk mengontrol keuangan negara. Terdapat dalam UU No. 17 Tahun 2003 kewenangan dan tanggung jawab sebagai pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan diberikan kepada Menteri Keuangan dan kedudukan Menteri Keuangan pada UU No. 1 Tahun 2004 sebagai pengelola barang milik negara akan tetapi dalam PP No. 41 Tahun 2003 menyatakan sebagian

³⁴ Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

³⁵ Udhi Prasetya, *Kedudukan mandiri Perseroan Terbatas Disertai Ulasan Menurut UU No 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Tebatas*, (Bandung: PT Alumni, 1995), hlm 60.

kewenangan Menteri Keuangan bisa dilimpahkan kepada Menteri BUMN dan kewenangan dalam penatausahaan dan pengusulan penambahan dan pengurangan penyertaan modal negara pada BUMN masih berada pada Menteri Keuangan.³⁶

Dalam bentuknya sebagai badan privat seharusnya BUMN juga mengacu pada pasal 1618 KUHPerdara yang menyatakan bahwa perjanjian antara dua orang atau lebih mengikatkan dirinya untuk bersama memasukkan sesuatu ke dalam persekutuan untuk membagi keuntungan yang diperoleh (*aandeelhouder, shareholder*). Sebagai badan privatpun BUMN juga bisa mendapatkan penyertaan modal dari pihak swasta sebagaimana yang diatur dalam UU No. 40 Tahun 2007 dan UU No. 8 Tahun 1995 tentang UU Pasar Modal dengan beberapa cara seperti investasi modal ventura, investasi penyertaan modal secara langsung yang sudah berdiri namun tidak tercatat dipasar modal dengan perantara perusahaan perdagangan efek yang mekanisme perdagangan sahamnya dilakukan oleh otoritas pasar modal dan perusahaan perantara perdagangan efek. Sedangkan investasi tidak langsung bisa melalui reksadana maupun bentuk lainnya.³⁷

3. Praktik Pemidanaan Korupsi Petinggi Korporasi (BUMN) di Indonesia dan Studi Komparasi dengan Penegakan Hukum di Negara Lain.

Belajar dari Amerika Serikat korporasi memiliki suatu mekanisme dalam *internal investigation* dalam menyelidiki dugaan pelanggaran hukum maupun adanya dugaan tindak pidana di dalam suatu korporasi yang dilakukan oleh *internal auditor* ataupun firma hukum eksternal di luar badan usaha tersebut. Maka dari itu, dengan adanya prosedur tersebut lebih mengarah kepada aspek preventif (sebelum) terjadinya tindak pidana. Kemudian hasil dari penyelidikan *internal investigation* menjadi bahan dalam memperbaiki sistem internal dan menjadi *self reporting* pada penegak hukum. Jika praktik ini diterapkan di Indonesia untuk melakukan *self reporting* masih terkendala oleh sebab belum banyak dilakukan oleh korporasi dan memiliki tendensi menunggu adanya laporan audit dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan merupakan laporan utama dalam pemeriksaan keuangan yang memuat opini pemeriksa yang didasarkan pada pemeriksaan yang dilaksanakan menurut SPKN (Standar Pemeriksaan Keuangan Negara) ber-

³⁶ Departemen Keuangan Republik Indonesia, "Modul Penatausahaan Kekayaan Negara Dipisahkan Departemen Keuangan tahun 2007".

³⁷ Santanoe Kertonegoro, *Analisa Dan Manajemen Investasi Edisi 1* (Jakarta; PT WIDYA Press, 1995), hlm 4.

dasarkan pernyataan standar pemeriksaan (PSP) BPK November 2008.

Jika melihat pada *Best Practice UK Bribery Act* menyatakan proses pembuktian adanya upaya pencegahan pidana korporasi melalui prinsip *adequate measures* yang meliputi *proportionate procedures, top level commitment, risk assessment* yang menitikberatkan pada proses identifikasi, menilai, mitigasi dan melakukan *review* terhadap resiko, *due diligence, communication, monitoring and review*. Keseluruhan tersebut dapat menjadi *compliance system* yang efektif jika dibarengi dengan adanya pakta integritas, adanya *code of ethics and code of conduct, whistleblowing system* yang efektif, *review* dan evaluasi serta audit berkala³⁸.

Dari dua mekanisme di atas menitikberatkan pada kognisi aktif internal suatu badan atau korporasi untuk menilai pengalokasian anggaran yang dikeluarkan dan disesuaikan dengan pemasukan atau modal yang ada sehingga penindakannya cenderung preventif dan bukan represif setelah adanya tindak pidana. Kondisi inilah yang sulit diterapkan di Indonesia karena persoalan badan korporasi yang tidak melakukan manajemen personal dan manajemen keuangan dengan baik sehingga dapat menganalisis resiko dengan tepat karena

menggunakan keuangan negara. Di Eropa seperti Belanda dan Italia sudah menerapkan adanya saksi mahkota (*kroongetuige*) sehingga tersangka maupun terdakwa yang bersedia untuk melaporkan kejahatan korupsi yang sistematis dan terorganisasi, sebagai imbalan ia bisa lepas dari jeratan hukum *a quo*. Praktik ini juga masih dilematis karena beberapa kasus seperti tindak pidana korupsi Setya Novanto yang akan menjadi saksi mahkota (*kroongetuide*) dalam kasus e-ktip dan membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah malah dianggap oleh masyarakat sebagai bentuk pengampunan negara pada penjahat negara yang semestinya harus diperangi dan menciptakan opini publik yang keliru. Upaya pencerdasan masyarakat akan klasifikasi tindak pidana korupsi harus dilakukan untuk menjaga kontinuitas supremasi hukum.

Salah satu doktrin yang berkembang di bidang pidana korporasi yakni *doctrine of vicarious liability* atau *repondeat superior* (pertanggungjawaban seseorang atas kesalahan yang dilakukan oleh orang lain dalam lingkup pekerjaannya atau yang dianggap sebagai pengurus suatu korporasi) yang bisa diterapkan pada korporasi yang diduga melakukan tindak pidana korupsi. Hingga kini di tahun 2020 baru ada 6 (enam)

³⁸ Tulisan dalam seminar: Rasamala Aritonang, "Menuju Integritas Bebas Korupsi, Menilik Pengawasan Perusahaan Negara" (makalah disampaikan pada Pada Seminar Alsa Legal Discussion, Unpad, Sumedang tahun 2019)

korporasi yang dikenakan Tipikor yang mana satu perkara yakni PT NK telah diputus secara *in kracht van gewijsde* dengan hukuman pidana denda Rp 700 juta, uang pengganti Rp 85.490 miliar, pencabutan hak mengikuti lelang proteksi pemerintah selama 6 bulan dan perampasan barang, jumlah kasus tersebut belum termasuk kasus tindak PT Jiwasyara. Doktrin tersebut senyatanya berkembang pada awal abad ke 20 yang dianut oleh negara-negara yang memiliki sistem hukum Eropa Kontinental karena penyelesaian tindakan tersebut secara gugatan perdata kepada korporasi oleh publik menjadi lebih efektif. Sejalan dengan itu dengan adanya perkembangan *federal sentencing guidelines* yang menjadi diskursus para ahli untuk menentukan intensitas dan efektifitas penerapan sanksi pidana terhadap korporasi dan dalam tujuannya untuk melakukan pencegahan bisa tercapai.³⁹

Kemudian yang menjadi antitesisnya adalah mengenai adanya *doctrine of identification* atau teori organ atau *alter ego theory* yang menyatakan bahwa dapat memintakan pertanggungjawaban pidana pada korporasi dan pelaku harus bisa diidentifikasi oleh penuntut umum. Jika perbuatan pidana itu dilakukan oleh yang *directing mind* dari suatu korporasi maka pertanggungjawaban tindak pidana baru bisa dibebankan

kepada korporasi sehingga pidana korupsi hanya bisa menyentuh pada mereka yang memiliki jabatan tinggi atau memainkan kunci dalam struktur pengambilan keputusan maupun kebijakan korporasi. Akan tetapi dalam penentuan kebijakan ataupun keputusan korporasi seringkali melibatkan banyak orang dan akan sulit proses pembuktiannya karena mereka bekerja dari dan atas nama suatu korporasi. Sebagai contoh mantan Direktur utama PT Pertamina, Karen Agustiawan yang dipidana karena korupsi dan dianggap menguntungkan perusahaan mitranya dalam investasi non-rutin dengan pembelian sebagian aset Roc Oil Company Ltd di ladang minyak Basker Manta Gummy Australia pada tahun 2009. Sejak tanggal 20 Agustus 2010 ROC menghentikan proses produksi karena lapangan tersebut tidak ekonomis lagi, hal ini menurut penulis wajar karena setiap investasi dengan eksplorasi alam (sumber daya alam) akan selalu berada pada kondisi yang tidak konsisten dan selalu berubah-ubah sekalipun sudah dengan penelitian dan kajian komprehensif mengenai cadangan Sumber Daya Alam di dalamnya. Akan tetapi pada tanggal 12 Maret 2020 lalu, Karen Agustiawan menerima Putusan Lepas atas dugaan tindak pidana korupsi atas nama PT Pertamina yang pada kala itu beliau menjabat sebagai

³⁹ V.S Khanna., op.cit, hal 1488

Direktur Utama. Putusan Lepas dalam kasus Karen menjadi bukti bahwa penindakan hukum di Indonesia menempatkan pidana sebagai *premium remedium* sehingga memberikan nestapa atau penderitaan pada pihak-pihak yang tidak seharusnya menerima nestapa tersebut. Logika hukumnya adalah dalam hukum perusahaan direksi berwenang mengambil langkah-langkah progresif-escalatif untuk melakukan pengurusan perusahaan termasuk pengambilan keputusan bisnis dan tidak bisa diadili di Pengadilan sekalipun merugikan perseroan selama dijalankan dengan itikad baik, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, tidak memiliki *conflict of interest* dan rasional. Hal ini dinamakan *business judgement rule*. *Business judgement rule* diartikan sebagai tindakan dalam membuat keputusan bisnis tidak dengan melibatkan kepentingan diri sendiri, kejujuran dan mempertimbangkan hal terbaik untuk perusahaan (*the presumption that in making business decision not involving direct self interest or self dealing, corporate directors act in the honest belief that their actions are in the corporation best interest*)⁴⁰. Doktrin *business judgement rule* merupakan doktrin yang berkembang pertama kali di Amerika Serikat yang merupakan derivatif daripada hukum perusahaan

untuk mencegah pengadilan melakukan pemeriksaan terhadap keputusan bisnis yang dilakukan oleh direksi. Maka dari itu *Business judgement rule* dapat dikonstruksikan sebagai imunitas BUMN dalam melakukan penyelenggaraan pengurusan korporasinya selama tidak terdapat dugaan tindak pidana korupsi yang dilakukan berdasarkan pada UU Tipikor.

Dalam kasus *H Bolton Engineering Co Ltd Vs T J Graham And Sons Ltd* di Inggris menentukan bahwa pelaku dan *mens rea* seseorang yang berkaitan dengan suatu perusahaan dapat didistribusikan kepada perusahaan sehingga pertanggungjawabannya bisa dimintakan kepada perusahaan tersebut dan pelaku serta *mens rea* dari orang itu akan dianggap sebagai pelaku dan *mens rea* dari perusahaan tersebut sehingga apabila terjadi tindak pidana korupsi korporasi maka tentukan dulu apakah hal tersebut dilakukan oleh pemegang kuasa atau atas inisiasi dari perusahaannya. Suatu ketidakpastian hukum dan ketidakadilan pada saat direksi semisal direktur utama suatu BUMN saja yang dimintakan pertanggungjawaban karena berdasarkan doktrin di atas bahwa sebagai suatu korporasi terutama BUMN mesti dilihat terlebih dahulu dalam ranah mana perbuatan itu dilakukan dan bisa dikenakan pidana serta dengan melihat bahwa

⁴⁰ Bryan A Garner, *Black's Law Dictionary*, (America West Thomson Group, 2010), hlm 212.

keputusan tersebut diambil berdasarkan kesepakatan pihak-pihak yang hadir dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) yang memiliki hak suara penuh.

Menurut penulis Indonesia harus menyesuaikan perkembangan pidana korporasi sejalan dengan perkembangan yang terjadi. Mahkamah Agung Amerika Serikat tidak menggunakan konsepsi pertanggungjawaban yang lazim digunakan sebagai standar di Eropa dan meletakkan *model respondeat superior* untuk memintakan pertanggungjawaban sehingga gugatan perdata dianggap lebih efektif terhadap korporasi dibandingkan dengan jalur pidana dan bisa secara langsung korporasi melakukan pertanggung-jawaban secara perdata dibandingkan dengan pidana dan sanksinya pun akan bersifat sanksi-sanksi keperdataan.⁴¹ Inilah yang mesti diterapkan di Indonesia sebagai upaya merekonstruksi penindakan terhadap pelaku korupsi korporasi. Selain masuk pada arah perdata bisa juga masuk ke ranah administrasi sebagaimana yang diterapkan di Perancis sehingga masih pada kerangka *administrative penal law* yang mengenakan denda terhadap korporasi atas dasar *ornung-swidrg-keitengesets* yang mesti disesuaikan dengan konsep *corporate culture Indonesia*.

D. Penutup

Berdasarkan penjelasan di atas bisa dinyatakan bahwasanya adanya *grey area* dalam justifikasi suatu korporasi melakukan tindak pidana seharusnya merujuk pada ketentuan yang baku dan tidak kontradiktif karena konsistensi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan harus melegitimasi tindakan korporasi dari berbagai sudut pandang termasuk bentuk badannya itu sendiri yang masuk pada hukum perusahaan (UU Perseroan Terbatas) dan keterlibatan negara dalam perusahaan BUMN dalam hal keuangan negara. Penyesuaian harus dilakukan dalam segi hukum materiel untuk memperbaiki dan mereformasi sistem peradilan pidana dan menempatkan posisi suatu tindakan direksi dari dan atas nama korporasi dalam suatu konstruksi ranah hukum seperti perdata maupun administrasi serta menempatkan pidana sebagai *ultimum remedium*. Produk hukum sejatinya tidak boleh kabur secara norma yang multi tafsir dalam menentukan keuangan negara dan bentuk badan daripada suatu korporasi yang di satu sisi harus memiliki kemandirian dan dilain sisi dianggap sebagai kepemilikan dari negara. Penerapan *Business judgement rule* harus dilakukan secara limitatif agar tidak berakibat pada generalisasi tindakan direksi berkaitan dengan tindak pidana korupsi namun penelaahannya dilakukan pada pendekatan kasus yang terjadi. Pendekatan

⁴¹ Vs Khanna., Op.,Cit Hal 1488

secara keperdataan memiliki relevansi dengan penindakan hukum terhadap dugaan korupsi korporasi sehingga menempatkan BUMN sebagai *separate entity* yang mencerminkan kemandirian BUMN yang tunduk pada rezim privat. Dalam hal terjadinya tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh BUMN semestinya harus ditelaah mengenai fakta hukum secara komprehensif dan menggunakan pendekatan yang lebih *soft* dibandingkan pemidanaan seperti praktik yang telah diterapkan berbagai negara.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ali Chaidir, *Badan Hukum*, (Bandung:alumni, 1991).
- Andi Hamzah, *Korupsi Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1991).
- Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional Dan Internasional*, (Jakarta:Pt Rajagrafindo Persada, 2005).
- Arif Barda Nawawi, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996).
- Carl Joachim Frederich, *The Philosophy Of Law I Historical Presfective*, Second Esition, Chicago:University Chicago Press, 1968 .
- Dr. Leden Merpaung SH, *Tindak Pidana Korupsi Pemberantasan Dan Pencegahan*, (Jakarta: Djambatan, 2004).
- Drs. E Utrecht, *Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana*, (Surabaya:Pustaka Tinta Mas Cet, 2000).
- Fockemma S J Andeae, *Rechtsgeleerd Handwoordeboek*, (Jakarta: Goningen, 1951).
- Jawade Hafidz Asyad, *Korupsi Dalam Prespektif Han*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013).
- Leden Merpaung SH, *Unsur-Unsur Perbuatan Yang Dapat Diukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1991).
- Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2008).
- Notonegoro, *Politik Hukum Dan Pembangunan Agraria*, (Jakarta: Bian Aksara, 1984).
- R Rufinus Hotmaulana Hutaauruk, *Penanggulangan Kejahatan Korporasi Melalui Pendekatan Restroratif; Suatu Terobosan Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013).
- Sentanoe Kertonegoro, *Analisa Dan Manajemen Investasi Edisi 1* (Jakarta: PT Widya Press, 1995).
- Setiyono, *Kejahatan Korporasi*, Cet Ke li Bayumedia, 2004
- Sjahan Basah, *Eksistensi Dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1985).
- Udhi Prasetya, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas Disertai Ulasan Menurut UU No 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Tebatas*, (Bandung: PT Alumni, 1995).

B. Makalah/Artikel/Hasil Penelitian

- Indriyanto Seno Adji, *Korupsi Kriminalisasi Kebijakan Negara* Makalah Pada Rakernas Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia (Apps) Bandung 2 Desember 2010
- Modul Penatausahaan Kekayaan Negara Dipisahkan, Departemen Keuangan RI 2007.
- Nico Keijzer *Ciminal Liability Of Corporation Under The Law Of The Netherlands*, Bahan Seminar Ukp4 Jakarta 2013.
- Paon Muhammad Fariz, *Penafsiran Konsep Pengusaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi*, Www Jurnalhukum.Co.Id Akses Februari 2020.
- Rasamala Aritonang, Pada Seminar Alsa Legal Discussion 2019, Menuju Integritas Bebas Korupsi, Menilik Pengawasan Perusahaan Negara Di Universitas Padjadjaran.

Rusli Muhammad Jurnal Hukum No 1 Vol 1 1994 Yang Disadur Pada Tulisan Muladi:
Politik Kriminal Dalam Angka Penanggulangan Tindak Pidana Perbankan (Makalah
Tersebut Disajikan Pada Seminar Tidak Pidana Dibidang Perbankan Undip) Tanggal
11 Sd 12 Juni 1990.

V S Khanna, *Corporate Mens Rea: A Legal Construct In Search Of A Rationale*, Discussion
Paper No 200 Harvard Law School Cambridge 1996.

C. Internet

Black's Law Dictionary, Noth Edition West Thomson Reuters Business 2009

Indonesia Corruption Watch, Studi Atas Unsur Merugikan Keuangan Negara Dalam
Delik Tindak Pidana Korupsi Diakses Melalui Laman [https://Antikorupsi.Org/Sites/
Default/Files/Doc/Umum/lcw_Unsur%20merugikan%20keuangan%20negara%20
dalam%20tipikor-Emerson.Pdf](https://Antikorupsi.Org/Sites/Default/Files/Doc/Umum/lcw_Unsur%20merugikan%20keuangan%20negara%20dalam%20tipikor-Emerson.Pdf)

Kamus Besar Bahasa Indonesia Diakses Melalui Laman [https://www.Goo-
gle.Com/Search?Q=Kbbi&Oq=Kbbi&Aqs=Chrome..69i57j0l5.997j0j9&-
Sourceid=Chrome&le=UTF-8](https://www.Google.Com/Search?Q=Kbbi&Oq=Kbbi&Aqs=Chrome..69i57j0l5.997j0j9&-Sourceid=Chrome&le=UTF-8)

The Lexicon Webste Dicionary, English-Language Institute Of America, Inc

Transparancy Internasional, [https://Databoks.Katadata.Co.Id/Datapublish/2020/01/23/
Indeks-Persepsi-Korupsi-Indonesia-Naik-2-Poin-Pada-2019](https://Databoks.Katadata.Co.Id/Datapublish/2020/01/23/Indeks-Persepsi-Korupsi-Indonesia-Naik-2-Poin-Pada-2019). Diakses Pada 24 Febru-
ari 2020.

D. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
sebagaimana dalam perubahannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang
Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999

tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

Undang-Undang Nomor 7 tahun 1955 tentang Tindak Pidana Ekonomi

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Perusahaan Negara

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

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana

Korupsi Sebagaimana Diubah Dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang
Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi
Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

BIODATA PENULIS

Penulis dengan nama Dara Salsabila merupakan mahasiswa semester 6 (enam) Universitas Padjadjaran dengan Program Kekhususan Hukum Administrasi Negara. Saat ini penulis aktif sebagai Wakil Ketua Badan Audit Kemahasiswaan Kema Unpad yang berfokus pada pengauditan Laporan Keuangan Kema Unpad sebagai bentuk pengawasan kelembagaan mahasiswa di lingkungan universitas. Penulispun sebelumnya pernah menjuarai lomba penulisan esai tingkat nasional dan debat tingkat nasional. Penulis memiliki ketertarikan dibidang ilmu Hukum Administrasi Negara, hukum lingkungan dan keuangan negara.

**ANALISIS UPAYA PEMERINTAH MEMINIMALISIR RISIKO GAGAL BAYAR DALAM
PEMBERIAN PINJAMAN KEPADA BUMN**
*(Analysis of Government Efforts to Minimize The Risk of Failure to Pay in Providing
Loans to State-Owned Enterprises)*

Xavier Nugraha, Patricia Inge Felany, dan M.Imron Rosyadi

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Airlangga

Jl. Dharmawangsa Dalam Selatan, Airlangga, Kec. Gubeng - 60281

e-mail: xavier.nugraha-2015@fh.unair.ac.id

Abstrak

Salah satu bentuk kegiatan yang dilakukan pemerintah untuk mengelola uang negara adalah dengan melakukan pinjaman kepada BUMN. Hal ini dilakukan untuk melaksanakan kegiatan pembangunan nasional terutama percepatan pembangunan infrastruktur. Meskipun pinjaman tersebut untuk kegiatan BUMN, namun tetap harus sesuai dengan prinsip *good governance*. Perlu ada upaya pemerintah untuk meminimalisir risiko gagal bayar yang muncul dalam pemberian pinjaman kepada BUMN. Berdasarkan latar belakang tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah 1) Apa upaya preventif terhadap risiko gagal bayar dalam pemberian pinjaman kepada BUMN? 2) Apa upaya represif terhadap risiko gagal bayar dalam pemberian pinjaman kepada BUMN? Penelitian ini adalah penelitian hukum. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Berdasarkan penelitian ini, ditemukan bahwa 1) Upaya preventif yang dapat dilakukan oleh pemerintah berupa penerapan sikap kehati-hatian dalam setiap tahap pelaksanaan pemberian pinjaman serta adanya penilaian, pengawasan, serta evaluasi terhadap pelaksanaan pemberian pinjaman kepada BUMN dan 2) Upaya represif yang dapat dilakukan berupa pengenaan denda administrasi serta penerapan sanksi pidana.

Kata Kunci: BUMN, Utang, Gagal Bayar, Upaya Preventif, Upaya Represif.

Abstract

One form of activity carried out by the government to manage state money is by making loans to SOEs. This Loan is to carry out national development, especially to accelerated infrastructure development. Although the loan is for SOEs activities, there must be some efforts to minimize the risk of default that arises in granting loans to SOEs. Based on this background, the formulation of the problem in this study is 1) What is the preventive effort against the risk of default in lending to SOEs? and 2) What is the repressive effort to the risk of default in lending to SOEs? Based on this research, it was found that 1) Preventive efforts that can be carried out by the government in the form of the application of prudential attitudes in each stage of the implementation of lending as well as the authority to conduct assessments, supervision, and evaluation 2) Repressive efforts in the form of imposition administrative fines and application of criminal sanctions. Keywords: SOEs, Debt, Failure to Pay, Preventive Efforts, Repressive Efforts
Keywords : SOEs, Debt, Failure to Pay, Preventive Efforts, Repressive Efforts.

A. Pendahuluan

Konstitusi Indonesia telah menegaskan kedudukan Indonesia sebagai suatu negara hukum (*rechtsstaat*) yang tertuang di dalam Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. A.V. Dicey menyebut Negara Hukum sendiri dengan istilah “*The Rule of Law*” dengan menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum, yaitu:¹

1. *Supremacy of law*
2. *Equality before the law*
3. *Due Process of Law*.

Sedangkan menurut Sri Soemantri sebuah negara termasuk dalam golongan negara hukum dengan mengandung beberapa unsur penting, yakni:²

1. Bahwa pemerintahan dalam menjalankan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan hukum atau perat²
2. Peraturan perundang-undangan;
3. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warganya);
4. Adanya pembagian kekuasaan dalam Negara;
5. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*).

Indonesia bukan hanya negara hukum, namun negara hukum berdasarkan konstitusi, artinya, Indonesia bukan hanya negara berdasarkan hukum namun negara berdasarkan konstitusi. Berarti, Indonesia tidak hanya wajib memenuhi

prinsip negara hukum, namun juga memenuhi prinsip-prinsip di dalam konstitusi Indonesia. Salah satu bentuk irisan, antara Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan konstitusi dapat dilihat pada alinea IV pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyatakan bahwasanya tujuan negara Indonesia ialah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Dalam rangka mengejawantahkan tujuan negara memajukan kesejahteraan umum, pembentuk Undang-Undang Dasar Tahun 1945 merumuskan politik hukum perekonomian nasional dalam Pasal 33 UUD Tahun 1945, Bab XIV mengenai Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial sebagai berikut:

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
3. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh

¹ A.V.Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Tenth Edition* (London: The Macmillan Press,1979), hlm. 406.

² Fakhurohman, Dian Aminudin dan Sirajudin, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 7.

negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

4. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam Undang-Undang.

Melihat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan penjelasannya dapat dipahami bahwasanya arah perekonomian yang diselenggarakan di Indonesia berdasarkan demokrasi ekonomi atau sistem ekonomi kerakyatan, dimana sistem ekonomi kerakyatan adalah sebuah sistem perekonomian yang sangat menekankan pentingnya partisipasi seluruh anggota masyarakat dalam proses penyelenggaraan perekonomian. Sehubungan dengan itu, dalam sistem ekonomi kerakyatan, setiap anggota masyarakat tidak dapat hanya diperlakukan sebagai objek perekonomian. Ia adalah subjek perekonomian, yaitu yang memiliki hak untuk berpartisipasi secara langsung dalam proses penyelenggaraan perekonomian, serta dalam mengawasi berlangsungnya

proses perekonomian tersebut.³

Dalam menciptakan kesejahteraan rakyat tersebut tentunya diperlukan anggaran yang jumlahnya cukup besar, sehingga pemerintah harus mampu membiayai segala kebutuhan pelaksanaan penyelenggaraan negara tersebut⁴. Hal ini bertujuan, agar negara dapat melaksanakan tanggung jawabnya dengan baik dalam rangka pencapaian tujuan bernegara sesuai amanah Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam rangka melaksanakan tujuan tersebut, tentunya dibutuhkannya keterlibatan penyelenggara usaha seperti Badan Usaha Milik Negara / BUMN yang notabene merupakan salah satu perangkat negara yang memiliki peran besar untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Hal ini disebabkan, karena BUMN dipercaya, sebagai instrumen riil untuk terciptanya demokrasi ekonomi yang notabene BUMN akan difungsikan sebagai “*agent of development.*”⁵

Pendirian Badan Usaha Milik Negara oleh Pemerintah Indonesia mengandung dua tujuan utama, yaitu tujuan yang bersifat ekonomi dan tujuan yang bersifat sosial.⁶ Dalam tujuan yang bersifat ekonomi, BUMN dimaksudkan untuk mengelola sektor-sektor bisnis

³ Aminuddin Ilmar, *Hak Mengusai Negara Dalam Privatisasi BUMN* (Jakarta: Kharisma Putra Utama, 2012), hlm. 12.

⁴ Bohari, *Hukum Anggaran Negara* (Jakarta: Rajawali Press, 1995), hlm. 7.

⁵ Aminuddin Ilmar, *Op.Cit.*, hlm. 72.

⁶ Rahayu Hartini, *BUMN Persero, Konsep Keuangan Negara dan Hukum Kepailitan di Indonesia* (Malang: Setara Press, 2017), hlm. 66.

strategis agar tidak dikuasai pihak-pihak tertentu. Bidang-bidang usaha yang menyangkut hajat hidup orang banyak, seperti perusahaan listrik, minyak dan gas bumi, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 UUD 1945, seyogyanya dikuasai oleh BUMN. Dengan adanya BUMN diharapkan dapat terjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat, terutama masyarakat yang berada di sekitar lokasi BUMN. Tujuan BUMN yang bersifat sosial antara lain dapat dicapai melalui penciptaan lapangan kerja serta upaya untuk membangkitkan perekonomian lokal. Penciptaan lapangan kerja dicapai melalui perekrutan tenaga kerja oleh BUMN. Upaya untuk membangkitkan perekonomian lokal dapat dicapai dengan jalan mengikutsertakan masyarakat sebagai mitra kerja dalam mendukung kelancaran proses kegiatan usaha. Hal ini sejalan dengan kebijakan pemerintah untuk memberdayakan usaha kecil, menengah dan koperasi yang berada di sekitar lokasi BUMN.⁷ Yang artinya, peran penting BUMN bukan hanya diharapkan sebagai pengemban kepentingan dan pelayanan serta pemenuhan kebutuhan rakyat banyak, tetapi juga sebagai penyumbang terbesar dalam perekonomian nasional.⁸ Sesuai pada Pasal 9 Undang-Undang Nomor 19 Tahun

2003 tentang BUMN, jenis BUMN terbagi menjadi 2, yakni Perusahaan Persero (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum)/ *Statutory public Corporation*⁹, dimana sumber pendanaan BUMN dapat dilihat dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan terbatas pada Pasal 2 ayat (1) dinyatakan bahwa penyertaan modal negara kepada BUMN dan Perseroan Terbatas bersumber dari :

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);
- b. Kapitalisasi cadangan; dan/atau
- c. Sumber lainnya.

Pada kenyataannya, pengumpulan penerimaan negara ternyata belum cukup optimal untuk menutup anggaran belanja Pemerintah yang lebih besar, terutama pendapatan pajak sebagai tulang punggung Anggaran Pembangunan dan Belanja Negara (APBN)¹⁰. Dalam rangka menghasilkan sebuah solusi

⁷ Nanang Yusroni dan Dumadi Tri Restiysnto, "Privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Eksistensi, Dan Kinerja Ekonomi Nasional Dalam Sistem Ekonomi Pasar," *Jurnal Ekonomi dan Bisnis* 3 (2007): 73.

⁸ Harsono, "Kerjasama antara Perusahaan Negara, Swasta, dan Koperasi dalam rangka Menyukkseskan Pembangunan Ekonomi di Indonesia" (Pidato Pengukuhan dalam Penerimaan Jabatan Guru Besar Universitas Brawijaya, Malang, Indoensia, 1986, hlm. 2).

⁹ Ibrahim R." Landasan Filosofis dan Yuridis Keberadaan BUMN: Sebuah Tinjauan", *Jurnal Hukum Bisnis* 26 (2007): 8.

¹⁰ BPK RI, *Jurnal Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara* (Jakarta: BPHN Puslitbang, 2010), hlm. 24.

konkrit, maka upaya yang diambil pemerintah untuk pembiayaan anggaran adalah melalui penarikan pinjaman. Pinjaman ini, umumnya terdiri dari dua sumber, yaitu:¹¹

1. Sumber pinjaman dari dalam negeri
2. Sumber pinjaman dari luar negeri

Sumber dana yang bersumber dari dua pinjaman tersebut oleh Pemerintah, nantinya akan diserahkan salah satunya kepada BUMN.¹² Bagi BUMN dana tersebut dapat digunakan sebagai solusi untuk pembiayaan BUMN, sehingga dapat meningkatkan kinerja BUMN. Dikarenakan hubungan kontraknya berbasis pada perjanjian “pinjaman”, maka BUMN sebagai pihak penerima pinjaman (debitor), wajib melakukan pembayaran kembali pemberian pinjaman tersebut sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan hal tersebut, perlu ada regulasi yang memadai untuk memastikan bahwa proses pembayaran kembali penerusan pinjaman oleh BUMN tersebut dapat terlaksana dengan baik agar mengurangi risiko gagal bayar oleh BUMN.

Pengaturan pembayaran kembali penerusan pinjaman oleh Pemerintah kepada Pemerintah BUMN telah diatur dalam beberapa peraturan perundang-

undangan yang ada secara sporadik, seperti:¹³

1. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengadaan dan Penerusan Pinjaman Dalam Negeri Oleh Pemerintah
2. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah
3. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 108 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penerusan Pinjaman Dalam Negeri dan Penerusan Pinjaman Luar Negeri kepada Badan Usaha Milik Negara dan Pemerintah Daerah sebagai aturan teknis pelaksanaannya.

Dalam peraturan perundang-undangan tersebut telah diatur berbagai hal, seperti prosedur pemberian pinjaman, syarat-syarat pemberian pinjaman, indikator-indikator pemberian pinjaman, dan sebagainya.

Dalam rangka pemberian pinjaman kepada BUMN, ternyata terdapat kekosongan hukum (*rechtvacuum*) terkait dengan jaminan untuk memastikan bahwa BUMN akan melakukan pembayaran terhadap pinjaman yang diberikan baginya.¹⁴ Jaminan ini menjadi penting dalam rangka untuk memastikan bahwa BUMN dapat membayar kembali pinjaman yang diberikan dan memastikan

¹¹ M. Imron Rosyadi, “Keabsahan Penentuan Jaminan Aset BumN Dalam Rangka Pemberian Pinjaman Oleh Pemerintah”, *Jurist-Diction* 3 (2020): 428.

¹² Ada dua pihak yang dapat memperoleh pinjaman, yaitu BUMN dan Pemerintah daerah. Selanjutnya lihat *Ibid.*

¹³ *Ibid.*, hlm.429.

¹⁴ Wahyu Purnomo *et.al.*, “Analysis of Lawsuit against the Factual Action Which Conducted by Military after Law Number 30 the Year 2014 Concerning Government Administration”, *Unram Law Review* 4 (2019): 41.

agar pinjaman tersebut dilaksanakan sesuai dengan prinsip efektif, efisien, serta akuntabilitas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara yang baik (*good governance*). Dalam rangka memastikan adanya upaya pemerintah untuk memberikan perlindungan hukum terhadap hal ini, maka diperlukan sebuah perlindungan hukum yang holistik. Menurut Philipus M. Hadjon, secara teoritis perlindungan hukum yang holistik terdiri dari dua, yaitu:¹⁵

1. Perlindungan hukum preventif.
2. Perlindungan hukum represif.

Perlindungan Hukum Preventif adalah perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran.¹⁶ Hal ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban. Perlindungan Hukum Represif adalah perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.¹⁷ Dalam konteks penelitian ini, akan dilakukan penelitian terkait upaya preventif dan represif bagi masyarakat dalam rangka mewujudkan tujuan Indonesia sebagai negara hukum dalam mengatasi permasalahan risiko

gagal bayar dalam pemberian pinjaman kepada BUMN.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masa yang dianalisa di dalam penelitian ini adalah Pertama, apa upaya preventif terhadap risiko gagal bayar dalam pemberian pinjaman kepada BUMN? Selanjutnya apa upaya represif terhadap risiko gagal bayar dalam pemberian pinjaman kepada BUMN?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum. Penelitian hukum adalah penelitian yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma, yang terdiri dari asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).¹⁸ Penelitian hukum ini dilakukan dengan mengkaji dan menganalisa peraturan perundang-undangan ataupun bahan hukum lain yang berkaitan dengan Upaya Pemerintah Untuk Meminimalisir Risiko Gagal Bayar Dalam Pemberian Pinjaman Kepada BUMN.

Penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah

¹⁵ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Bagi Rakyat di Indonesia* (Surabaya: PT.Bina Ilmu, 1987), hlm. 1-2.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Depri Liber Sonata, "Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris: Karakteristik Khas Dari Metode Meneliti Hukum," *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* 8 (2017): 25.

semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang ditangani, sehingga dapat diketahui *ratio legis*, dasar ontologis dan landasan filosofis pengaturan yang berkaitan tentang Upaya Pemerintah Untuk Meminimalisir Risiko Gagal Bayar Dalam Pemberian Pinjaman Kepada BUMN.¹⁹ Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) merupakan Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.²⁰ Pendekatan ini dilakukan dengan pemahaman atas konsep yang dikemukakan para ahli yang terdapat di berbagai literatur terutama yang terkait dengan Upaya Pemerintah Untuk Meminimalisir Risiko Gagal Bayar Dalam Pemberian Pinjaman Kepada BUMN.

C. Pembahasan

1. Upaya Preventif untuk meminimalisir Risiko Gagal Bayar Dalam Pemberian Pinjaman kepada BUMN

Jika melihat pengelompokan dalam

ilmu hukum, maka sejatinya hukum keuangan negara tunduk pada hukum administrasi.²¹ Dengan dasar tersebut, maka dalam melakukan tindakan pemerintahan (*bestuurhandeling*), Menteri Keuangan yang notabene merupakan pengelola keuangan negara selalu harus tunduk pada aturan-aturan serta prinsip-prinsip dalam hukum administrasi. Di sisi lain, walaupun hukum keuangan negara dominan berada dalam hukum publik, namun hukum keuangan negara tetap dapat tunduk hukum privat. Salah satu contoh hukum keuangan negara yang ada kaitannya dengan hukum privat adalah terkait tindakan pemerintah berupa pengelolaan BUMN.²²

Tindakan Pemerintahan adalah tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh administrasi negara dalam melaksanakan tugas pemerintahan.²³ Tindakan pemerintahan terdiri dari dua jenis, yaitu:

1. Tindakan faktual (*feitelijke handelingen*)

¹⁹ Zayanti Mandasari, "Politik Hukum Pengaturan Masyarakat Hukum Adat (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi)," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 2(2014): 231.

²⁰ Zulfadli Barus, "Analisis Filosofis Tentang Peta Konseptual Penelitian Hukum Normatif Dan Penelitian Hukum Sosiologis," *Jurnal Dinamika Hukum* 13(2014): 313.

²¹ Susanto, "Harmonisasi Hukum Makna Keuangan Negara dan Kekayaan Negara yang Dipisahkan pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero" (makalah disampaikan pada Seminar Ilmiah Nasional Membangun Paradigma Kehidupan Melalui Multidisiplin Ilmu, Pamulang, Indonesia, Juli 2007)

²² Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik* (Depok: Rajawali Press, 2017), hlm. 6.

²³ Philipus M. Hadjon, *Pengertian-Pengertian Dasar tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurhandeling)* (Surabaya: Penerbit Jumali, 1985), hlm. 1.

2. Tindakan hukum

(*rechtshandelingen*).²⁴

Menurut Philipus M. Hadjon, tindakan faktual adalah tindakan yang tidak menimbulkan konsekuensi yuridis, sedangkan tindakan hukum adalah tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah yang memiliki konsekuensi yuridis.²⁵ Konsekuensi yuridis yang dimaksud di sini adalah berkaitan dengan timbulnya hak dan kewajiban hukum.²⁶ Hal serupa juga disampaikan oleh Ridwan HR. Menurutnya tindakan nyata adalah tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan oleh karenanya tidak menimbulkan akibat-akibat hukum, sedangkan tindakan hukum adalah tindakan yang dimaksudkan menciptakan hak dan kewajiban (*een rechtshandelingen is gericht op het scheppen van rechten of plichten*).²⁷

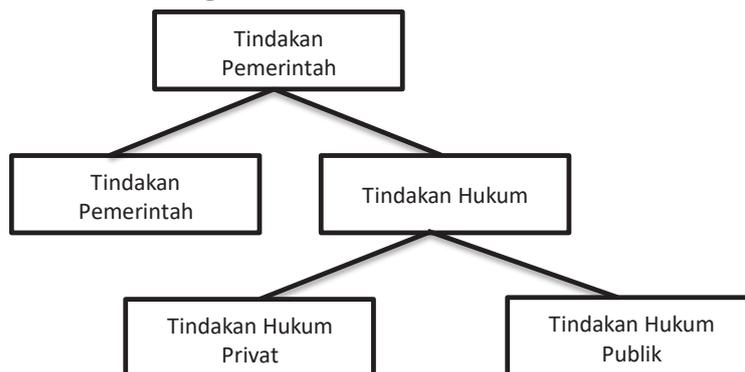
Tindakan hukum pemerintah dibagi dua, yaitu:²⁸

1. tindakan hukum publik (*publiekrechtshandeling*)
2. tindakan hukum privat (*privaterechtshandeling*)

Terdapat pendapat yang menyatakan, bahwa tindakan hukum publik ini disebut juga sebagai tindakan hukum bersegi satu (*eenzijdige rechtshandelingen*), sementara tindakan hukum privat adalah tindakan hukum bersegi dua (*tweezijdige publiek rechtshandelingen*).²⁹ Hal ini didasarkan pada argumentasi, bahwa tindakan hukum publik ini bersifat sepihak dari pemerintah, sementara tindakan hukum privat melibat pihak lain yang notabene pemerintah dan pihak tersebut adalah sederajat.

Untuk lebih jelasnya tentang tindakan pemerintahan, dapat dilihat pada diagram di bawah ini:³⁰

Gambar 1. Diagram tindakan Pemerintah



²⁴ Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, hlm. 311.

²⁵ Philipus M. Hadjon, et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Jogjakarta: Gadjah Mada University Press, 2015), hlm. 87.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*. (Jakarta: Rajawali Pers, 2006), hlm. 109.

²⁸ Hero Prayogo, "Hak Atas Tanah Dan Bangunan Rumah Adat Banjar Yang Berada Diatas Pinggiran Sungai Kota Banjarmasin" Tesis, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, (2015):15.

²⁹ *Ibid.*, hlm.111.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 311.

Sebelumnya telah diulas, bahwa pengelolaan keuangan negara oleh Menteri Keuangan harus tunduk dan berdasarkan pada koridor dalam hukum administrasi.³¹ Hal ini berarti, setiap tindakan pemerintah dalam melakukan pengelolaan keuangan negara harus tunduk dan patuh terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang keuangan negara yang notabene merupakan ranah hukum administrasi. Salah satu wujud pengelolaan keuangan negara, adalah pengelolaan pengadaan serta penerusan pinjaman pemerintah. Hal ini berarti, dua hal tersebut harus berdasarkan koridor hukum administrasi, sehingga konsekuensi yuridisnya adalah seluruh tindakan tersebut harus tunduk pada peraturan perundang-undangan dan asas-asas yang ada dalam hukum administrasi. Hal ini berarti, pemerintah yang notabene merupakan penguasa, dalam melaksanakan kewajiban berkaitan dengan pengelolaan pengadaan serta penerusan pinjaman

pemerintah, tetap wajib melaksanakan tindakan pemerintahan berdasarkan hukum. Hal ini merupakan konsekuensi yuridis aras dianutnya asas legalitas (*rechmatigheid*) dalam hukum administrasi di Indonesia.³²

Tindakan pemerintah dalam pemberian pinjaman kepada BUMN dapat dikategorikan sebagai suatu tindakan hukum. Hal ini didasarkan pada pendapat Philipus M. Hadjon dan Ridwan HR di atas, yang notabene tindakan pemerintah memberikan pinjaman kepada BUMN ini menimbulkan akibat hukum, yaitu lahirnya hak dan kewajiban bagi para pihak. Dalam hukum perjanjian, ketika terdapat hak, maka akan sekaligus akan timbul kewajiban, sehingga umumnya dalam suatu perjanjian tidak hanya satu pihak yang memiliki hak, sementara pihak yang lain memiliki kewajiban, namun para pihak saling memiliki hak dan kewajiban satu sama lain. Berikut hak dan kewajiban yang timbul dari para pihak yaitu:

Tabel 1. Tabel hak dan kewajiban BUMN dengan Pemerintah terkait Pemberian pinjaman

| Nomor | Pihak | Hak | Kewajiban |
|-------|------------|---|---|
| 1 | BUMN | memperoleh pinjaman dari Pemerintah sesuai dengan kontrak yang dibuat | membayar pokok pinjaman dan bunga |
| 2 | Pemerintah | memperoleh pembayaran pokok pinjaman dan bunga | Memberikan pinjaman kepada BUMN sesuai dengan kontrak yang dibuat |

³¹ Yuli Indrawati, "Implikasi Regulasi Keuangan Negara bagi Pengelolaan Keuangan Otoritas Jasa Keuangan," *Jurnal Rechtsvinding* 5 (2016): 206.

³² *Ibid.*, hlm. 319.

Terkait keabsahan perikatan yang lahir antara BUMN dengan pemerintah terkait perjanjian pemberian pinjaman ini umumnya memang mengacu ketentuan di dalam Pasal 1320 *Burgerlijk Wetboek* (BW), yaitu:³³

1. sepakat mereka yang mengikatkan dirinya (*de toestemming van degenen die zich verbinden*);
2. kecakapan untuk membuat suatu perikatan (*de bekwaamheid om eene verbintenis aan te gaan*);
3. suatu hal tertentu (*een bepaald onderwerp*);
4. suatu kausa yang diperbolehkan (*eene geoorloofde oorzaak*).

Di dalam salah satu syarat keabsahan perjanjian tersebut, dapat dilihat bahwa syarat keempat adalah syarat objektif yang mengatur, bahwa yang dimaksud sebab halal berarti kausa perjanjian tersebut tidak boleh dilarang oleh Undang-Undang atau bila sebab itu bertentangan dengan kesusilaan atau dengan ketertiban umum.³⁴ Dalam konteks pemberian pinjaman dari Pemerintah kepada BUMN, maka harus juga melihat kepada aturan khusus (*lex specialis*) terkait hal ini yang notabene ada dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2008 tentang Tata Cara

Pengadaan dan Penerusan Pinjaman dalam Negeri oleh Pemerintah. Hal ini menunjukkan, bahwa selain tunduk pada perjanjian dan pengaturan terkait hukum privat, namun Pemerintah juga harus tunduk peraturan perundang-undangan dalam hukum publik. Hal ini menunjukkan, bahwa dalam melakukan tindakan pemerintahan, walaupun sebagai badan hukum publik, organ pemerintah dapat juga melakukan tindakan hukum keperdataan terkait dengan perjanjian dengan pihak lain.

Dengan dasar kedudukan BUMN dan Pemerintah adalah para pihak yang membuat perjanjian, maka Pemerintah yang notabene pasti berkedudukan sebagai pemegang saham mayoritas BUMN, dalam hal ini tetap bertindak sebagai kreditur, bukan bertindak dalam rangka Pemilik BUMN. Dengan kondisi seperti ini, maka seharusnya pemberian pinjaman pemerintah kepada BUMN bukan merupakan suatu bentuk penanaman modal pemerintah yang akan mengubah persentase kepemilikan saham pemerintah terhadap BUMN.³⁵ Hubungan hukum yang terjadi tetap adalah perjanjian pinjam-meminjam antara pemberi pinjaman dan penerima pinjaman.

³³ Xavier Nugraha, John Eno Prasito Putra, Krisna Darari Hamonangan Putra, "Analisa Daluarsa Gugatan Pembatalan Perjanjian Akibat Adanya Penyalahgunaan Keadaan (*Misbruik Van Omstandigheden*)", *Galuh Justisi* 8 (2020): 54-62.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ M. Imron Rosyadi, "Keabsahan Penentuan Jaminan Aset BumN Dalam Rangka Pemberian Pinjaman Oleh Pemerintah", *Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga*, (2019):40.

Dalam rangka memberikan pinjaman dari Pemerintah kepada BUMN, meskipun BUMN notabene mayoritas dimiliki oleh negara, namun Pemerintah tidak bisa sembarangan memberikan pinjaman. **Ada indikator yang harus diperhatikan oleh pemerintah, sebelum memberikan pinjaman kepada BUMN.** Indikator-indikator ini sejatinya merupakan upaya preventif awal dari Pemerintah dalam memberikan pinjaman kepada BUMN. Dengan memperhatikan faktor-faktor yang ada dalam memberikan pinjaman kepada BUMN ini, maka sejatinya merupakan langkah awal dari upaya preventif terhadap gagal bayarnya BUMN. Faktor-faktor ini, seharusnya diperhatikan, mulai dari tahap perencanaan sampai tahap evaluasi dan pengawasan terhadap pemberian pinjaman kepada BUMN.³⁶ Hal ini bertujuan, agar setiap proses pemberian pinjaman dari BUMN kepada pemerintah tersebut benar-benar berhati-hati. Indikator-indikator tersebut antara lain:³⁷

- a. Prudensial, dimaksudkan untuk tetap menjaga utang dalam batas yang aman (27-29% terhadap PDB) dan mengusahakan agar rasio utang terus dapat ditekan dan menurun dalam jangka waktu menengah;
- b. Biaya utang minimum, mendorong

efisiensi biaya utang pada tingkat risiko yang terkendali serta mendukung kesinambungan fiskal;

- c. Produktivitas, utang digunakan untuk kegiatan produktif untuk dapat mencapai target pembangunan, seperti pembiayaan investasi dalam rangka melakukan percepatan dalam pembangunan infrastruktur;
- d. Keseimbangan, menjaga agar komposisi utang tetap terjaga dalam batas terkendali sebagai upaya pengendalian risiko, serta menjaga keseimbangan ekonomi makro.

Setelah memenuhi indikator-indikator yang ada, maka Upaya preventif Pemerintah berikutnya untuk menghindari terjadinya gagal bayar diwujudkan dengan **penerapan persyaratan yang ketat bagi BUMN calon penerima penerusan pinjaman dari Pemerintah.** Berdasarkan Pasal 15 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengadaan dan Penerusan Pinjaman dalam Negeri oleh Pemerintah, untuk penerusan pinjaman dalam dan negeri, BUMN sebagai Calon Penerima Penerusan Pinjaman harus memenuhi syarat paling sedikit:

- a. Memiliki laba bersih selama 2 (dua) tahun terakhir;
- b. Tidak mempunyai tunggakan atas

³⁶ Atmaja, Arifin Soerja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Indonesia, 2005), hlm. 20.

³⁷ Direktorat Jenderal Anggaran, *Informasi APBN 2018* (Jakarta: Kementerian Keuangan, 2018), hlm. 33.

- pengembalian pinjaman yang berasal dari pemerintah;
- c. Mendapat persetujuan dari organ perusahaan sesuai dengan Anggaran Dasar BUMN yang bersangkutan; dan
 - d. Memiliki laporan keuangan yang telah diaudit oleh auditor dan dinyatakan wajar tanpa pengecualian selama 3 (tiga) tahun terakhir sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan di bidang BUMN.

Dalam Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengadaan dan Penerusan Pinjaman bagi Perusahaan Dalam Negeri (PMDN) terdapat beberapa Persyaratan BUMN sebagai Calon Penerima pinjaman. Terdapat beberapa kriteria, yaitu:³⁸

- a. Kredibilitas
terkait tingkat kepercayaan terhadap kinerja BUMN.
- b. Arus Kas
untuk mengetahui adanya pengaruh kas dari kegiatan operasi, kegiatan investasi, serta kegiatan pendanaan, serta kenaikan atau penurunan bersih dalam kas suatu perusahaan dalam periode waktu tertentu
- c. Likuiditas
kemampuan perusahaan untuk dapat membayar kewajiban jangka pendeknya

- d. Solvabilitas
kemampuan perusahaan untuk dapat membayar atas semua kewajibannya
- e. Rentabilitas
kemampuan perusahaan untuk dapat menghasilkan laba selama periode tertentu dari aktiva tertentu.

Kriteria yang sama, juga diberikan bagi BUMN Calon Penerima Pinjaman Luar Negeri seperti diatur dalam PP Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah.

Setelah pengajuan persyaratan calon penerima penerusan pinjaman, hal berikutnya adalah **adanya penilaian kepada BUMN yang akan menerima pinjaman dari Pemerintah**. Di dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 108/PMK.05/2016 tentang Tata Cara Penerusan Pinjaman Dalam Negeri dan Penerusan Pinjaman Luar Negeri kepada Badan Usaha Milik Negara atau Pemerintah Daerah, diatur bahwa Direktur Jenderal Perbendaharaan c.q. Direktur Sistem Manajemen Investasi berwenang melakukan penilaian kelayakan, yang meliputi:³⁹

- a. kebutuhan riil pembiayaan;
- b. kemampuan membayar kembali;
- c. batas maksimum kumulatif pinjaman;
- d. kemampuan penyerapan PPDN/ PPLN;

³⁸ M. Imron Rosyadi *Op.cit.*, hlm.48.

³⁹ *Ibid.*

- e. risiko PPDN/PPLN;
- f. hasil evaluasi atas studi kelayakan kegiatan; dan
- g. kesesuaian dengan kebijakan Pemerintah berdasarkan peraturan perundang- perundangan.

Setelah proses penilaian kelayakan dilakukan, maka hutang dapat diserahkan. Setelah hutang diserahkan, maka proses selanjutnya yang merepresentasikan perlindungan hukum preventif adalah **adanya pengawasan dalam pelaksanaan pemberian hutang ini**. Dalam peraturan perundang-undangan kewenangan tersebut diberikan kepada Menteri Keuangan (melalui Direktur Jenderal Perbendaharaan) untuk melakukan pemantauan serta evaluasi terhadap penarikan, penyaluran, penyerapan, dan pembayaran kembali PPDN/PPLN kepada BUMN. Direktur Jenderal Perbendaharaan juga mempunyai wewenang untuk melakukan pengawasan serta evaluasi terhadap pemberian pinjaman Pemerintah kepada BUMN.

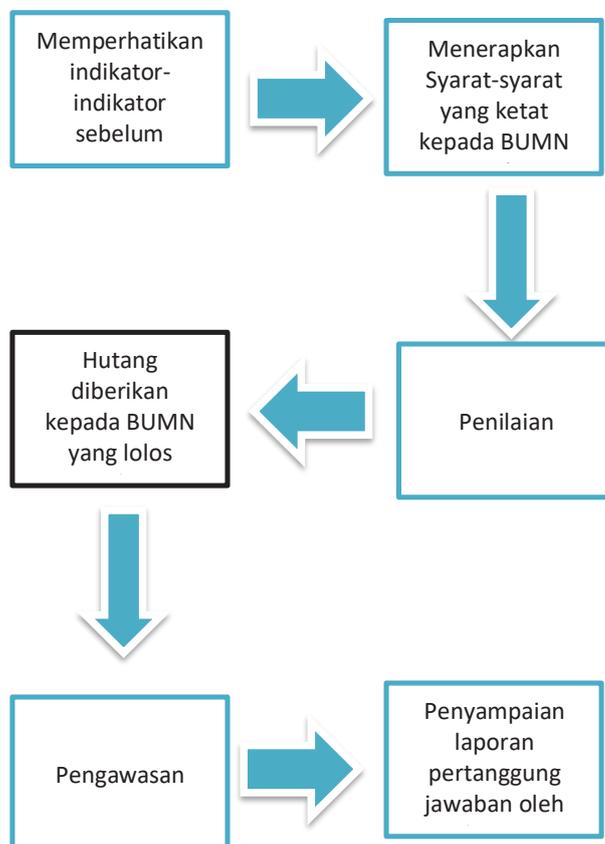
Setelah adanya pengawasan, hal terakhir nantinya akan **ada laporan pertanggungjawaban yang harus disampaikan**. Hal ini untuk memastikan, bahwa pinjaman yang diberikan penggunaannya sudah tepat. Hal ini juga bertujuan, agar kedepannya tidak ada masalah hukum yang muncul dalam pemberian pinjaman tersebut, seperti adanya korupsi. Direksi BUMN

yang pada akhirnya akan memiliki tanggung jawab untuk menyampaikan laporan kepada Direktur Jenderal Perbendaharaan. Laporan-laporan tersebut meliputi:⁴⁰

- a. laporan triwulanan pelaksanaan kegiatan yang dibiayai dengan PPDN/PPLN;
- b. laporan triwulanan realisasi PPDN/ PPLN;
- c. laporan keuangan yang telah diaudit; dan
- d. laporan lain yang ditentukan dalam Perjanjian PPDN/Perjanjian PPLN.

Berikut diagram proses pemberian pinjaman kepada BUMN yang merepresentasikan perlindungan hukum preventif terkait gagal bayarnya BUMN kepada Pemerintah:

Gambar 2. Diagram proses pemberian pinjaman kepada BUMN



⁴⁰ Ibid.

2. Upaya Represif untuk meminimalisir Risiko Gagal Bayar dalam Pemberian Pinjaman kepada BUMN

Membaca judul sub bab ini, seolah-olah terdapat *contradictio in terminis*, karena upaya represif yang notabene adalah upaya yang digunakan setelah adanya pelanggaran, justru seolah-olah merupakan upaya preventif untuk meminimalisir risiko gagal bayar dalam pemberian pinjaman kepada BUMN. Dalam perkembangan hukum modern, adanya pandangan perlindungan hukum represif yang notabene adalah sanksi, dianggap sebagai upaya untuk mencegah adanya pelanggaran. Hal ini didasarkan, karena:

1. Sanksi untuk memberikan ketakutan

Adanya sanksi ini dianggap sebagai upaya untuk mencegah adanya pelanggaran, karena melalui sanksi akan menciptakan ketakutan bagi orang yang akan melanggar. Pemikiran ini berlandaskan pada asas *presumptio iures de iure*, yang berarti setiap orang dianggap tahu hukum, sehingga berkonsekuensi setiap orang dianggap akan paham

sanksi yang akan muncul atas pelanggaran yang akan dilakukannya.⁴¹ Dengan dipahaminya sanksi yang ada di dalam peraturan perundang-undangan, akan membuat orang ketakutan, sehingga berhati-hati untuk tidak melakukan pelanggaran.

2. Sanksi sebagai pertimbangan ekonomis sebelum pelanggaran

Manusia merupakan *homo economicus* yang notabene akan selalu menggunakan perhitungan untung dan rugi (*compensatio lucri cum damno*).⁴² Dengan dasar demikian, tidak menutup kemungkinan terdapat orang yang secara sengaja melakukan pelanggaran dengan pertimbangan, bahwa keuntungan yang diperoleh lebih besar daripada potensi sanksi yang akan muncul ketika dia melakukan pelanggaran. Michael Trebilock menyebutkan hal yang serupa, bahwa *man is a rational actor and immoral* yang notabene akan membuat kalkulasi mengenai keuntungan dan kerugian (*cost and benefit analysis*) dari kejahatan yang (akan) dilakukannya.⁴³ Dengan dasar pemikiran

⁴¹ Dewi Sukmaningsih, "Role of Documentation and Legal Information Network (JDIH) Efforts in Fulfillment of Human Rights", Jurnal Daulat Hukum 1 (2018): 371.

⁴² Rodrigo da Guia Silva, "Compensatio lucri cum damno no direito brasileiro: estudo a partir da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre o pagamento do DPVAT", Revista Brasileira de Direito Civil 16(2018): 140.

⁴³ Romli Atmasasmita dan Kodrat Wibowo, Analisis Ekonomi Mikro tentang Hukum Pidana Indonesia (Kencana: Jakarta, 2016), hlm.78.

tersebut, dengan dibentuknya sanksi yang lebih berat daripada keuntungan yang dapat diperoleh, maka akan mencegah adanya seseorang melakukan pelanggaran, karena keuntungan yang diperoleh akan lebih kecil daripada sanksi yang akan dia terima. Adanya persesuaian antara sanksi dengan pelanggaran ini oleh Jeremy Bentham disebut sebagai *felicific calculus*.⁴⁴

Dalam hukum administrasi, dikenal adanya pengenaan sanksi terhadap tindakan-tindakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Bentuk sanksi yaitu:⁴⁵

- a. paksaan pemerintah (*bestuurdwang*);
- b. penarikan kembali keputusan yang menguntungkan;
- c. pengenaan denda administratif; serta
- d. pengenaan uang paksa oleh Pemerintah (*dwangsom*).

Sanksi administrasi lebih ditujukan kepada perbuatan pelanggarannya, agar perbuatan tersebut dihentikan, dan bersifat reparatoir, yang berarti memulihkan pada keadaan sebelum terjadi pelanggaran (*restitutio in integrum*).⁴⁶ Tujuan sanksi administrasi bukan untuk menghukum atau memberikan nestapa bagi pelanggarnya layaknya sanksi dalam hukum

pidana. Pemberian sanksi administrasi dimaksudkan agar keadaan menyimpang tersebut dapat dihentikan dan kembali lagi dalam keadaan sebagaimana mestinya.

Adapun upaya represif yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dalam rangka pemberian pinjaman Pemerintah kepada BUMN terdapat dua macam, yaitu:⁴⁷

1. Pengenaan denda kepada BUMN yang tidak mematuhi kewajiban penyampaian laporan keuangan kepada Menteri Keuangan.

Dalam Pasal 48 ayat (3) PMK Nomor 108 Tahun 2016, disebutkan bahwa: "BUMN/Pemda yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 dan Pasal 45, dikenakan denda sebesar Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) setiap bulan paling banyak Rp 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)."

2. Pengenaan denda kepada BUMN yang terlambat melakukan pembayaran kembali pinjaman ke Pemerintah sesuai waktu yang ditentukan dalam Naskah Perjanjian Penerusan Pinjaman Luar Negeri.

Pemberian sanksi untuk jenis pelanggaran seperti ini ialah denda administrasi yang besarnya diatur

⁴⁴ Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (New York: Hafner Publishing Co., 1948) hlm. 21

⁴⁵ Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, hlm.237.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 239.

⁴⁷ M. Imron Rosyadi *Op.cit.*, hlm.51.

dalam Naskah Perjanjian Penerusan PDN/PLN.

Bentuk sanksi lain yang dapat dikenakan ialah sanksi pidana. Sanksi pidana merupakan salah satu bentuk upaya pemaksaan hukum (*law enforcement*) terhadap pihak pelanggar yang membawa akibat hukum yang terkait dengan kemerdekaan pribadi (berupa pidana penjara, kurungan, dan pengenaan denda) dari pelanggar yang bersangkutan.⁴⁸ Dalam hukum pidana dan hukum administrasi memang memiliki Hubungan yang kuat dan saling terkait. Hal ini ditunjukkan oleh adanya pelanggaran terhadap hukum administrasi dapat ditegakkan dengan sanksi pidana. Hal ini dikenal dengan istilah “*in cauda venenum*” (“ada racun di ekor atau buntut” : sanksi (hukum) pidana adalah racunnya hukum administrasi).

Dalam konteks pembayaran pinjaman dari BUMN kepada Pemerintah, apabila pembayaran kembali dana pinjaman kepada Pemerintah tidak dapat dilaksanakan oleh BUMN **dengan indikasi adanya penyalahgunaan penggunaan dana secara pribadi oleh pejabat yang berwenang secara melawan hukum yang berpotensi menimbulkan kerugian keuangan negara, maka sanksi pidana dapat diterapkan.** Terhadap jenis pelanggaran seperti ini, maka dapat

diterapkan sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo.* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Penerapan sanksi pidana kepada pelanggar aturan tidak dapat menggunakan mekanisme *besturdwaang* oleh Pemerintah secara langsung, melainkan harus melalui proses peradilan. Penegakan sanksi pidana dilaksanakan dengan cara penggunaan “*due process of law*” yang telah ditentukan di dalam kaidah hukum acara pidana dan pengenaan sanksi itu hanya dapat dinyatakan dalam suatu putusan hakim pidana.⁴⁹

Baik sanksi pidana maupun sanksi administrasi mempunyai tujuan sendiri-sendiri dalam penegakannya, namun sifatnya adalah represif atau setelah keadaan yang dilarang terjadi. Dengan kata lain, sanksi ini sebagai respon pemerintah ketika terjadi pelanggaran dalam pelaksanaan pembayaran kembali pinjaman oleh BUMN kepada Pemerintah. Berdasarkan uraian tersebut, tampak bahwa upaya represif Pemerintah yang telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dalam pengelolaan pemberian pinjaman kepada BUMN kurang efektif untuk dapat memastikan hak masing-masing pihak, terutama hak kreditur, dalam hal ini

⁴⁸ Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, hlm.254.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 255.

Pemerintah, terlindungi ketika terjadi wanprestasi dari BUMN penerima pinjaman. Upaya represif berupa penerapan sanksi administrasi dan sanksi pidana baru dapat diterapkan setelah terjadinya pelanggaran. Hal ini berbeda dengan upaya preventif yang bertujuan untuk melakukan pencegahan terhadap adanya kemungkinan pelanggaran. Dengan dasar demikian, maka upaya preventif Pemerintah harus dioptimalkan untuk menjaga agar risiko gagal bayar pembayaran kembali pinjaman Pemerintah kepada BUMN dapat terkendali. Mengingat instrumen penerapan sanksi yang diberikan peraturan perundang-undangan belum cukup kuat untuk mengurangi risiko gagal bayar yang terjadi dalam pemberian pinjaman Pemerintah kepada BUMN, sehingga upaya-upaya preventif harus lebih diutamakan.

D. Penutup

Upaya preventif yang dapat dilakukan oleh Pemerintah untuk meminimalisir risiko gagal bayar dalam pemberian pinjaman kepada BUMN adalah dengan menerapkan prinsip kehati-hatian dalam setiap proses pengelolaan pemberian pinjaman dan menggunakan kewenangan pemerintah yang ada. Penerapan prinsip kehati-hatian dalam pemberian pinjaman kepada BUMN tersebut termanifestasi dengan cara memberikan peminjaman secara transparan, akuntabel, efektif dan efisien.

Berkaitan dengan penggunaan wewenang pemerintah untuk meminimalisir risiko gagal bayar dalam pemberian pinjaman kepada BUMN adalah dengan mengawasi serta evaluasi terhadap pelaksanaan program pemberian pinjaman kepada BUMN. Dengan adanya upaya preventif ini, diharapkan dapat mencegah adanya risiko gagal bayar dalam pemberian pinjaman kepada BUMN.

Upaya represif yang dapat dilakukan oleh pemerintah apabila terjadi risiko gagal bayar dalam pemberian pinjaman kepada BUMN adalah melalui pengenaan sanksi administrasi dan/atau pidana. Pengenaan sanksi administrasi dan/atau pidana ini bukan berarti bersifat absolut ketika terjadi gagal bayar dalam pemberian pinjaman kepada BUMN. Terdapat keadaan-keadaan khusus, barulah sanksi represif ini dapat dilaksanakan. Berkaitan dengan sanksi administrasi yang dapat diterapkan oleh Pemerintah, misal ialah pengenaan denda kepada BUMN yang tidak mematuhi kewajiban penyampaian laporan keuangan kepada Menteri Keuangan dan pengenaan denda kepada BUMN yang terlambat melakukan pembayaran kembali pinjaman ke Pemerintah. Berkaitan dengan sanksi pidana akan diterapkan, apabila pembayaran kembali dana pinjaman kepada Pemerintah tidak dapat dilaksanakan oleh BUMN dengan indikasi adanya penyalahgunaan penggunaan dana secara pribadi oleh pejabat yang berwenang secara

melawan hukum yang berpotensi menimbulkan kerugian keuangan negara.

Diharapkan ke depannya, terdapat pengaturan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan Pemerintah dalam menentukan aset BUMN sebagai jaminan dalam pemberian pinjaman kepada BUMN. Dengan adanya pengaturan tersebut, akan memberi legitimasi Pemerintah dalam bertindak, sehingga keabsahan penentuan jaminan aset BUMN tersebut dapat dipenuhi. Pemerintah dalam hal ini Kementerian Keuangan sebaiknya memaksimalkan penggunaan upaya-upaya preventif dalam pelaksanaan pemberian pinjaman kepada BUMN. Pengawasan serta evaluasi terhadap laporan perkembangan pelaksanaan penerusan pinjaman dari BUMN harus dapat dimaksimalkan untuk mengurangi resiko kegagalan pembayaran kembali pinjaman oleh BUMN.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Atmaja, Arifin Soeria, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum : Teori, Praktik, dan Kritik*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Indonesia, 2005).
- Atmasasmita, Romli dan Kodrat Wibowo, *Analisis Ekonomi Mikro tentang Hukum Pidana Indonesia* (Kencana: Jakarta, 2016)
- Bentham, Jeremy, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (New York: Hafner Publishing Co., 1948)
- Bohari, *Hukum Anggaran Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 1995).
- BPK RI, *Jurnal Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara*, (Jakarta: BPHN Puslitbang, 2010).
- Dicey, A.V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, (London: The Macmillan Press, 1979).
- Direktorat Jenderal Anggaran, Informasi APBN 2018 (Jakarta: Kementerian Keuangan, 2018).
- Fakhurohman, Dian Aminudin dan Sirajudin, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004).
- Hadjon, Philipus M., et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonensia*, (Jogjakarta: Gadjah Mada University Press, 2015).
- Hadjon, Philipus M., *Pengertian-Pengertian Dasar tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurhandeling)* (Surabaya: Penerbit Jumali, 1985).
- Hadjon, Philipus M., *Perlindungan bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987).
- Hartini, Rahayu, *BUMN Persero, Konsep Keuangan Negara dan Hukum Kepailitan di Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2017).
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*. (Jakarta: Rajawali Pers, 2006).
- Ilmar, Aminuddin, *Hak Menguasi Negara Dalam Privatisasi BUMN* (Jakarta: Kharisma Putra Utama, 2012).
- Saidi, Muhammad Djafar, et. al., *Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik*, (Depok: Rajawali Press, 2017).

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Barus, Zulfadli, "Analisis Filosofis Tentang Peta Konseptual Penelitian Hukum Normatif Dan Penelitian Hukum Sosiologis," *Jurnal Dinamika Hukum* (2014).
- Harsono, "Kerjasama antara Perusahaan Negara, Swasta, dan Koperasi dalam rangka Menyukseskan Pembangunan Ekonomi di Indonesia" (Pidato Pengukuhan dalam Penerimaan Jabatan Guru Besar Universitas Brawijaya, Malang, Indonesia, 1986).

- Indrawati, Yuli, "Implikasi Regulasi Keuangan Negara bagi Pengelolaan Keuangan Otoritas Jasa Keuangan," *Jurnal Rechtsvinding* (2016).
- Mandasari, Zayanti, "Politik Hukum Pengaturan Masyarakat Hukum Adat (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi)," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* (2014).
- Nugraha, Xavier John Eno Prasito Putra, Krisna Darari Hamonangan Putra, "Analisa Daluarsa Gugatan Pembatalan Perjanjian Akibat Adanya Penyalahgunaan Keadaan (Misbruik Van Omstandigheden)," *Galuh Justisi* 8 (2020)
- Prayogo, Hero, "Hak Atas Tanah Dan Bangunan Rumah Adat Banjar Yang Berada Diatas Pinggiran Sungai Kota Banjarmasin" Tesis, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, (2015)
- Purnomo, Wahyu *et.al.*, "Analysis of Lawsuit against the Factual Action Which Conducted by Military after Law Number 30 the Year 2014 Concerning Government Administration", *Unram Law Review* (2019).
- R., Ibrahim, "Landasan Filosofis dan Yuridis Keberadaan BUMN: Sebuah Tinjauan," *Jurnal Hukum Bisnis* (2007).
- Rosyadi, M. Imron, "Keabsahan Penentuan Jaminan Aset BumN Dalam Rangka Pemberian Pinjaman Oleh Pemerintah", *Jurist-Diction* 3 (2020)
- Rosyadi, M. Imron, "Keabsahan Penentuan Jaminan Aset BumN Dalam Rangka Pemberian Pinjaman Oleh Pemerintah", Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, (2019).
- Silva, Rodrigo da Guia, "*Compensatio lucri cum damno no direito brasileiro: estudo a partir da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre o pagamento do DPVAT*", *Revista Brasileira de Direito Civil* 16(2018).
- Sonata, Depri Liber, "Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris: Karakteristik Khas Dari Metode Meneliti Hukum," *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* (2017).
- Susanto, "Harmonisasi Hukum Makna Keuangan Negara dan Kekayaan Negara yang Dipisahkan pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero" (makalah disampaikan pada Seminar Ilmiah Nasional Membangun Paradigma Kehidupan Melalui Multidisiplin Ilmu, Pamulang, Indonesia, Juli 2007).
- Yusroni, Nanang dan Restiysnto, Dumadi Tri, "Privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Eksistensi, Dan Kinerja Ekonomi Nasional Dalam Sistem Ekonomi Pasar," *Jurnal Ekonomi dan Bisnis* (2007).

BIODATA PENULIS

Penulis pertama bernama Xavier Nugraha, seorang paralegal di sebuah kantor hukum di Surabaya. Xavier menyelesaikan studinya di jenjang Strata Satu (S-1) di Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya pada 2019 dengan mendapat penghargaan sebagai Wisudawan Terbaik Fakultas Hukum, Universitas Airlangga dan Wisudawan Berprestasi Universitas Airlangga. Sejak duduk di bangku kuliah, Xavier telah mengikuti dan menjuarai berbagai kompetisi, seperti Juara 1 Debat Mahkamah Konstitusi Regional Timur 2019, Juara 1 Marvelaw UNNES *Competition* 2018, Juara 2 Debat Mochtar Riady *Legal Fair* 2018, dan sebagainya. Xavier juga telah menjadi pembicara pada tingkat nasional dan internasional, seperti *Speaker International Law Conference* 2019, *5th International Conference on Contemporary Social and Political Affairs (ICoCSPA)* 2019, *2nd International Conference on Islamic Studies*, *International Conference of State Finance and Accountability (InCSFA)*, dan sebagainya. Xavier, juga telah menghasilkan 26 artikel di jurnal bidang hukum, yang terdiri dari jurnal nasional dan internasional, seperti *Rekonstruksi Batas Usia Minimal Perkawinan Sebagai Bentuk Perlindungan Hukum Terhadap Perempuan (Analisa Putusan MK No. 22/Puu-Xv/2017)*, *Pemilihan Kepala Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Sebuah Komparasi Dengan Pemilihan Secara Langsung Oleh Rakyat*, *Analysis on Non-Muslim Heir Position Towards the Inheritance of Muslim Testator in Indonesia*, *Hak Konstitusional Lembaga Kepresidenan Dalam Penolakan Pengesahan RUU APBN Oleh DPR*, *The Involvement of Soes in Procurement of Goods or Services in Indonesia: Is It Ethical?* dan sebagainya.

Penulis kedua bernama Patricia Inge Felany sedang menempuh pendidikan sarjana hukum pada Universitas Airlangga, pernah berkolaborasi dengan Nina Amelia Novita Sari, Ezra Tambunan dan Xavier Nugraha dalam menuliskan Jurnal *UPH Law Review* dengan judul *Implikasi Penafsiran Hak Menguasai Negara oleh Mahkamah Konstitusi terhadap Politik Hukum Agraria pada Pulau-Pulau Kecil di Indonesia*.

Penulis ketiga adalah M Imron Rosyadi seorang mantan mahasiswa FH UNAIR 2015 yang lulus pada tahun 2019. Sekarang penulis bekerja pada Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

**PENGUATAN PERATURAN TENTANG KOMITE AUDIT GUNA MENCEGAH
KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DI BUMN
(*Strengthening Audit Committee Regulation to Avoid State
Financial Loss in State-Owned Enterprises*)**

Andi Wahyu Wibisana

Dosen Fakultas Hukum Universitas Pancasila

Fakultas Hukum Universitas Pancasila, Srengseng Sawah, Jakarta Selatan

e-mail: andiwahyu08@yahoo.com

Abstrak

Seharusnya, korupsi di BUMN tidak terjadi jika sistem pengawasan berjalan dengan baik dan optimal. Dewan komisaris atau dewan pengawas merupakan organ perusahaan BUMN yang bertanggung jawab untuk melakukan pengawasan dengan dibantu oleh komite audit. Oleh karena itu, komite audit dapat menjadi kekuatan tumpuan pencegahan korupsi di BUMN. Namun, peraturan yang mengatur komite audit memiliki beberapa kelemahan. Untuk itu, perlu penguatan hukum bagi komite audit agar perannya dapat lebih optimal dalam pencegahan korupsi. Dalam penelitian ini, rumusan masalah adalah pertama, apa kelemahan peraturan tentang komite audit dan kedua, bagaimana perbaikan peraturan komite audit guna bisa mencegah kerugian keuangan negara di BUMN. Tipologi penelitian ini adalah penelitian normatif, yaitu penelitian terhadap norma hukum sebagai obyeknya. Norma hukum yang menjadi obyek penelitian adalah norma hukum yang mengatur tentang komite audit. Metode analisis yang digunakan adalah analisis kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan, peraturan yang mengatur komite audit memiliki kelemahan yang terletak pada tiga kelemahan utama, yaitu peran dan tanggungjawab komite audit, operasional komite audit, dan remunerasi komite audit. Dalam rangka penguatan peran komite audit untuk mencegah terjadinya kerugian keuangan negara di BUMN, maka kelemahan peraturan tersebut harus diperbaiki.

Kata kunci: Korupsi, BUMN, Komite Audit, Peraturan, Pencegahan.

Abstracts

Corruption in state-owned enterprises leads to financial loss. Corruption should not occur if a control system presents. Board of commissioners or board of supervisory are two organs within the enterprises responsible in conducting the controlling function with the help of audit committee. Optimization of these organs, in great proportion, depends on the work of audit committee. Thus, audit committee plays a very important role in the prevention of corruption in state-owned enterprises. Consequently, there should be strong legal supports for this committee to be able to run optimally. Accordingly, investigation on legal supports on committee audit is imperative. This research explores existing legal support on audit committee in Indonesia. The study finds that current regulations on audit committee in Indonesia have some weaknesses that can be categorised into three major issues: (1) audit committee's roles and responsibilities and (2) audit committee's operations, and (3) audit committee's remuneration.

Kata kunci: *Corruption, State-Owned Enterprises, Audit Committee, Regulation, Prevention.*

A. Pendahuluan

Tindak pidana korupsi adalah perbuatan pidana yang merugikan keuangan negara. Tindak pidana korupsi dalam perusahaan BUMN merugikan keuangan negara di BUMN. Kerugian keuangan negara di perusahaan BUMN bukan hanya terjadi karena tindak pidana korupsi saja, namun juga oleh perbuatan atau tindakan dalam pengelolaan perusahaan yang tidak hati-hati, bermuatan benturan kepentingan dan melanggar hukum. Meskipun tindakan tersebut tidak menjadi perkara tindak pidana korupsi dalam sistem peradilan pidana, tindakan tersebut akan secara perlahan dan langsung akan menimbulkan kerugian keuangan negara di BUMN.

Tindak pidana korupsi di perusahaan BUMN terus-menerus menjadi salah satu sumber pemberitaan di media. Ini menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi memang benar terjadi di beberapa perusahaan BUMN. Beberapa perkara tindak pidana korupsi telah diputus di pengadilan dan menjadi putusan yang berkekuatan hukum tetap. Putusan-putusan pengadilan tentang tindak pidana korupsi di perusahaan BUMN sebaiknya menjadi pelajaran dalam memahami bagaimana sebuah korupsi dapat terjadi dalam perusahaan BUMN. Pelajaran ini akan bermanfaat dalam melakukan upaya menangkal korupsi sebagai upaya untuk mencegah terjadinya

kerugian keuangan negara di perusahaan BUMN.

Jika melihat pada putusan perkara tindak pidana korupsi pada perusahaan BUMN, dari segi pelaku ada tiga varian, yaitu pertama, yang bertindak sebagai pelaku anggota direksi. Kedua, yang bertindak sebagai pelaku adalah staf manajemen atau pegawai perusahaan BUMN baik yang tingkat tinggi maupun rendah. Ketiga, yang bertindak sebagai pelaku adalah anggota direksi bersama dengan staf manajemen atau pegawai perusahaan.

Dari segi model perbuatan hukum, varian korupsi di perusahaan BUMN antara lain adalah korupsi pada pengadaan barang dan jasa, korupsi pada bidang investasi, korupsi pada penjualan aset, dan korupsi dalam hal kerja sama dengan swasta. Selain bentuk korupsi tersebut, beberapa perkara suap yang melibatkan direksi perusahaan BUMN juga terjadi.

Jika korupsi terus terjadi pada perusahaan BUMN, maka akan menimbulkan risiko, yaitu kegagalan pemerintah mewujudkan perannya dalam menciptakan kesejahteraan rakyat. Hal ini didasarkan pada pemikiran yang dikemukakan oleh Mawardi Simatupang: Badan Usaha Milik Negara atau BUMN merupakan salah satu perwujudan peran pemerintah di bidang ekonomi yang tujuan utamanya menciptakan kesejahteraan masyarakat.¹ Pandangan ini sesuai

¹ Mawardi Simatupang, *BUMN Indonesia, isu, kebijakan dan strategi*, Penerbit, elekmedia kompotindo, jakarta, 2005, hal 65

dengan tujuan pendirian BUMN menurut Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN, yaitu:

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

Oleh karena hal tersebut, korupsi yang merugikan keuangan negara di perusahaan BUMN seharusnya tidak boleh terjadi. Apalagi pembentuk undang-undang telah mendesain setiap perusahaan BUMN memiliki lembaga pengawasan, yaitu dewan komisaris untuk perusahaan BUMN yang berbentuk perusahaan terbatas atau dewan pengawas untuk perusahaan BUMN yang berbentuk Perum. Fungsi pengawasan merupakan sarana untuk mencegah kerugian keuangan negara di perusahaan BUMN dan juga agar setiap BUMN menjalankan tugasnya untuk mencapai tujuan pendirian BUMN.

Selain itu, setiap perusahaan BUMN pada level manajemen memiliki satuan

pengawas intern atau SPI yang secara periodik melakukan pemeriksaan terhadap proses pengelolaan perusahaan pada setiap bidang manajemen perusahaan. Untuk menunjang dewan komisaris dan dewan pengawas dalam menjalankan tugas pengawasan, ada komite audit yang bertugas membantu secara teknis dan detail pengawasan terhadap pengelolaan perusahaan BUMN.

Dewan komisaris dan dewan pengawas perusahaan BUMN menjadi sentral dalam pengawasan perusahaan BUMN. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, yang menyatakan: Pengawasan BUMN dilakukan oleh komisaris dan dewan pengawas. Selanjutnya ketentuan ini dipertegas dalam Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, yang berbunyi: komisaris dan dewan pengawas bertanggung jawab penuh atas pengawasan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN.

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, maka yang bertanggungjawab penuh atas kejadian korupsi di perusahaan BUMN adalah dewan pengawas atau dewan komisaris. Oleh karena itu, guna meningkatkan pencegahan terjadinya korupsi di perusahaan BUMN, perlu peningkatan peran kerja dewan pengawas dan dewan komisaris. Dalam rangka meningkatkan peran dewan komisaris dan dewan pengawas perlu dilakukan optimalisasi

peran komite audit sebagai organ pembantu dewan komisaris dan dewan pengawas. Optimalisasi peran komite audit dilakukan dengan cara penguatan secara hukum peran komite audit. Optimalisasi ini sangat penting jika melihat pandangan di bawah ini.

Menurut Indra Surya dan Ivan Yustiawan Wandana, kebutuhan akan komite audit disebabkan oleh belum memadainya peran pengawasan dan akuntabilitas dewan komisaris perusahaan. Pemilihan anggota dewan komisaris yang berdasarkan kedudukan dan kekerabatan menyebabkan mekanisme check and balance terhadap direksi tidak berjalan sebagaimana mestinya.² Selain itu, alasan lain keberadaan komite audit menurut Indra Surya dan Ivan Yustiawan Wandana adalah fungsi internal audit dan eksternal audit belum berjalan optimal mengingat secara struktural auditor tersebut berada pada posisi yang sulit untuk bersikap independen dan obyektif. Oleh karena itu, muncul tuntutan auditor independen. Komite audit timbul memenuhi tuntutan tersebut.³

Secara faktual pandangan di atas mendapatkan dukungan. Hal ini bisa dilihat pengisian jabatan dewan komisaris atau dewan pengawas perusahaan BUMN berdasarkan kedudukan dalam pemerintahan atau pertimbangan politis. Hal ini bisa dipahami karena penunjukan

anggota dewan komisaris atau dewan pengawas oleh pemegang saham baik swasta maupun BUMN tidak selalu berdasarkan kompetensi teknis namun berdasarkan kepercayaan dan kedudukan atau relasi dengan pemegang saham. Selain itu, karena penunjukan atau pengisian jabatan anggota dewan komisaris atau dewan pengawas perusahaan BUMN didasarkan pada kedudukan dipemerintahan, maka kebanyakan anggota dewan komisaris atau dewan pengawas tersebut memiliki kesibukan sehingga memiliki keterbatasan waktu dalam menjalankan tugasnya.

Berdasarkan kenyataan tentang anggota dewan komisaris atau dewan pengawas diatas, maka komite audit memiliki peran strategis dalam mendukung fungsi pengawasan anggota dewan komisaris atau dewan pengawas perusahaan BUMN. Komite audit merupakan kunci keberhasilan dewan komisaris atau dewan pengawas perusahaan BUMN karena untuk meningkatkan peran dewan komisaris atau dewan pengawas perusahaan BUMN dalam pencegahan korupsi di BUMN melalui fungsi pengawasan tidak ada jalan lain kecuali meningkatkan peran komite audit. Langkah penguatan secara hukum peran komite audit harus menjadi alternatif utama dalam meningkatkan peran komite audit dalam perusahaan BUMN.

² Indra Surya dan Ivan Yustiawandana, Penerapan Good Corporate Governance, Mengesampingkan Hak Hak istimewa demi kelangsungan Usaha, Lembaga Kajian Pasar Modal dan Keuangan Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Penerbit Kencana, Jakarta, Tahun 2006, 147.

³ Ibid, hal 148

Penguatan hukum peran komite audit ini menjadi penting untuk mencegah kegagalan peran komite audit. Kegagalan peran komite audit akan menimbulkan beberapa risiko antara lain: pertama, mengurangi kualitas fungsi dewan komisaris atau dewan pengawas bahkan bisa sampai menimbulkan kegagalan fungsi dewan komisaris atau dewan pengawas. Kedua, risiko ini akan menimbulkan risiko turunan, yaitu perusahaan BUMN berada dalam pengawasan yang kurang optimal. Ketiga, kurangnya pengawasan kepada perusahaan BUMN akan menimbulkan risiko terjadinya korupsi di perusahaan BUMN. Keempat, risiko terjadinya korupsi di perusahaan BUMN akan menimbulkan risiko kegagalan perusahaan BUMN mencapai tujuan pendirian BUMN. Selain itu, hal ini juga beresiko pada hilangnya kepercayaan publik terhadap BUMN.

Dari latar belakang tersebut, identifikasi masalah ada dua yaitu yang pertama Apa saja kelemahan dalam peraturan tentang komite audit? Kedua, Bagaimana perbaikan peraturan peranan komite audit untuk mencegah kerugian keuangan negara di BUMN?

B. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian normatif, yaitu penelitian yang melakukan kajian terhadap norma hukum dalam peraturan perundang-undangan sebagai obyeknya.⁴ Norma hukum yang

menjadi obyek penelitian adalah semua norma hukum dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur komite audit di perusahaan BUMN. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.⁵ Oleh karena itu, dalam penelitian ini dilakukan penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur norma hukum komite audit sebagai obyek penelitian. Selain itu, juga digunakan pendekatan perbandingan, yaitu melakukan perbandingan antara peraturan perundangan yang mengatur komite audit di perusahaan BUMN dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur komite audit yang dikeluarkan oleh otoritas hukum selain otoritas hukum BUMN.

Metode analisis yang digunakan adalah analisis kualitatif; metode ini sebagai lawan dari metode analisis kuantitatif yaitu analisis yang berbasis pada data data kuantitatif. Sedangkan metode analisis kualitatif berbasis pada data data kualitatif. Data kualitatif yang dimaksud adalah data kualitatif berkenaan dengan komite audit dalam potret keseharian dalam menjalankan tugas di perusahaan BUMN.

Sumber penelitian ini adalah bahan hukum primer dalam bentuk peraturan perundang-undangan dan putusan putusan pengadilan berkenaan dengan obyek penelitian. Selain itu, sumber

⁴ Lihat Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta, hal 51

⁵ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana, 2005, Jakarta, hal 97

penelitian ini juga mencakup bahan hukum sekunder yang mencakup buku-buku literatur berkenaan dengan obyek penelitian.

C. Pembahasan

1. Kelemahan Norma Hukum tentang Komite Audit Perusahaan BUMN

Keberadaan komite audit sebagai organ pembantu dewan komisaris dan dewan pengawas di perusahaan BUMN di atur dalam Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, yang berbunyi: Komisaris dan dewan pengawas BUMN wajib membentuk komite audit yang bekerja secara kolektif dan berfungsi membantu komisaris dan dewan pengawas dalam menjalankan tugasnya. Dari norma undang-undang ini, jelas mewajibkan dewan komisaris dan dewan pengawas untuk membentuk komite audit guna membantu tugas dewan komisaris dan dewan pengawas. Ketentuan Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN dijabarkan dalam Peraturan Menteri BUMN. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 70 ayat (4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN yang menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai komite audit dan komite lain diatur dengan keputusan menteri. Peraturan menteri BUMN yang mengatur tentang komite audit dan komite lainnya adalah Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-12/MBU/2012 tentang

Organ Pendukung Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN.

Dalam Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-12/MBU/2012 tentang Organ Pendukung Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN, terdapat beberapa kelemahan yang menyebabkan peran komite audit tidak bisa optimal dalam upaya mencegah terjadinya korupsi yang merugikan keuangan negara di BUMN. Beberapa kelemahan tersebut antara lain:

Pertama, komposisi keanggotaan komite audit. Dalam pasal 15 ayat (2) Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-12/MBU/2012 tentang Organ Pendukung Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN, diatur bahwa salah seorang dari anggota komite audit harus memiliki latar belakang pendidikan atau memiliki keahlian di bidang akuntansi atau keuangan dan salah seorang harus memahami industri/bisnis perusahaan.

Kelemahan dari norma hukum ini tidak membedakan antara keahlian dan pendidikan. Penggunaan kata "atau" dalam rumusan "...memiliki latar belakang pendidikan atau keahlian..." menunjukkan pembuat norma menyamakan antara keahlian dan pendidikan. Keahlian suatu bidang profesional tertentu pasti ditopang oleh pendidikan dan pengalaman dalam praktik keilmuan. Semakin tinggi jenjang pendidikan seseorang yang diikuti dalam bidang tertentu, maka semakin besar peluang seorang

tersebut memiliki keahlian bidang tertentu. Semakin lama seseorang dalam menjalankan profesi berdasarkan keilmuan, maka seseorang tersebut semakin tinggi keahlian karena ditopang oleh pengalaman. Rumusan norma hukum tersebut jelas tidak menjamin keahlian optimal di bidang yang diperlukan oleh pekerjaan komite audit. Padahal kualifikasi keahlian adalah basis kekuatan bagi optimalisasi peran komite audit. Hal ini bisa dilihat dalam rumusan, "...memiliki keahlian di bidang akuntansi atau keuangan...". Rumusan ini menggunakan kata "atau", ini berarti keahlian akuntansi dan keahlian keuangan adalah sama.

Kelemahan lain berkenaan dengan pasal 15 ayat (2) Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-12/MBU/2012 tentang Organ Pendukung Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN adalah tidak membedakan antara profesi akuntan dengan profesi ahli keuangan. Bidang keuangan dan bidang akuntansi adalah hal yang berbeda. Akuntansi berkenaan dengan sistem pencatatan keuangan, auditing dan pelaporan keuangan sedangkan keuangan soal bagaimana pengambilan keputusan berkenaan dengan keuangan perusahaan. Dua kelemahan dalam pasal 15 ayat (2) Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-12/MBU/2012 tentang Organ Pendukung

Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN ini akan mengurangi optimasi peran komite audit karena tidak sesuai dengan tugas utama komite audit. Komite audit tugas utamanya sebagaimana diatur dalam adalah Pasal 13 Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-12/MBU/2012 tentang Organ Pendukung Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN, adalah:

- a. Membantu Dewan Komisaris/Dewan Pengawas untuk memastikan efektivitas sistem pengendalian intern dan efektivitas pelaksanaan tugas eksternal auditor dan internal auditor;
- b. Menilai pelaksanaan kegiatan serta hasil audit yang dilaksanakan oleh Satuan Pengawasan Intern maupun auditor eksternal;
- c. Memberikan rekomendasi mengenai penyempurnaan sistem pengendalian manajemen serta pelaksanaannya;
- d. Memastikan telah terdapat prosedur evaluasi yang memuaskan terhadap segala informasi yang dikeluarkan Perusahaan;
- e. Melakukan identifikasi hal-hal yang memerlukan perhatian Dewan Komisaris/Dewan Pengawas serta tugas-tugas Dewan Komisaris/Dewan Pengawas lainnya.

Kelemahan tersebut diatas menyebabkan ketidaksesuaian antara kualifikasi anggota komite audit

dengan tugas utama komite audit. Padahal salah satu *fundamental determinant* dari komite audit adalah keahlian.⁶ Kesesuaian antara keahlian dengan tugas. Tugas utama komite audit sebagaimana tersebut diatas hanya bisa dilakukan jika salah satu dari atau lebih dari anggota komite audit adalah akuntan. Hal ini karena tugas utama komite audit tersebut diatas hanya bisa dilakukan oleh seseorang yang berlatar belakang profesi akuntan. Seorang bisa menjadi akuntan profesional jika dia berlatar belakang pendidikan akuntansi. Ini berarti, keahlian dan pendidikan tidak bisa disamakan, dan latar profesi keuangan tidak bisa disamakan dengan latar belakang profesi akuntan. Profesi akuntan adalah profesi yang relevan dengan pelaporan keuangan. Berkenaan dengan ini relevan pernyataan, Ancella Anitawati dan Galuh Adinda yang menyatakan: *“audit committee its self is one component in the system of corporate governance in which generally to assist the duties and supervisory function board of commissioners or supervisory board especially in preparing financial statement of company.”*⁷ Pernyataan lainnya yang mendukung hal ini adalah seperti yang

disampaikan Louis Munro and Sherrena Buckby: *“ Many writers consider that is important for all audit committee members have bussiness and industry experience relavant to organization and some of members to have a financial and accounting background to assist the committee to understand and report financial statement.”*⁸

Kelemahan kedua, tidak ada ketentuan yang mengharuskan komite audit untuk melaporkan tentang kepatuhan hukum manajemen perusahaan. Salah satu keluaran dari komite audit yang diperlukan oleh dewan komisaris dan dewan pengawas adalah pelaporan tentang kepatuhan manajemen perusahaan kepada peraturan yang berlaku baik peraturan publik dari negara ataupun peraturan internal perusahaan. Semua regulasi atau peraturan yang berlaku untuk perusahaan merupakan instrumen hukum untuk melindungi kepentingan pemangku kepentingan dan pemegang saham; salah satunya kepentingan untuk mencegah kerugian keuangan negara di perusahaan BUMN. Langkah utama untuk mencegah kerugian keuangan negara di perusahaan BUMN adalah menjaga kepatuhan direksi dan manajemen terhadap

⁶ F.Todd DeZoort, Dana R Hermanson, Deborah S Archambealt, Scoot A Reed, Audit Committee Effectiveness: A Synthesis Of The Empirical Audit Committee Literature, Jurnal Accounting Literature, Vol 21, 2002, hal 42

⁷ Hermawan, Ancella & Adinda Galuh, (2012) The Effect Of Board Characteristics And Audit Committee Existence On earning Quality Of Indonesia State Owned Enterprises, SSRN ElectronicJournal.10.2139/ssrn.2135051

⁸ Munro, Louis A and Buckby. Sherrena (2008) Audit Committe regulation in Australia: How Far have we come ? Australian Accounting Review, 18 (4) pp 310-323

regulasi yang berlaku baik peraturan perundang-undangan maupun peraturan perusahaan.

Kelemahan lain berkenaan dengan kualifikasi anggota komite audit adalah ketiadaan kewajiban dari peraturan diatas kepada anggota komite audit untuk mengikuti program pengembangan diri untuk meningkatkan kualitas kualifikasi kemampuan anggota komite.

Kelemahan Ketiga, Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-12/MBU/2012 tentang Organ Pendukung Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN, tidak menyebutkan fokus beberapa program perusahaan yang harus mendapatkan perhatian dari komite audit. Fokus ini terutama pada kewenangan dewan komisaris atau dewan pengawas memberikan persetujuan kepada beberapa perbuatan hukum direksi sebagaimana diatur anggaran dasar perusahaan. Misalnya, persetujuan penjualan aset tetap, melakukan investasi dan lain sebagainya.

Kelemahan keempat, ketentuan rapat komite audit masih minimalis karena disamakan dengan jumlah rapat dewan komisaris dan dewan pengawas. Pasal 25 ayat (1) Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-12/MBU/2012 tentang Organ Pendukung Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN mengatur bahwa komite mengadakan rapat sekurang-kurangnya sama dengan ketentuan minimal

rapat dewan komisaris dan dewan pengawas dasar. Ketentuan ini tidak mendorong komite audit untuk bekerja lebih optimal. Rapat komite adalah kerja utama komite karena kerja komite audit kolektif kolegial. Rapat merupakan media kerja kolektif kolegial. Risalah rapat komite audit merupakan dokumen yang menunjukkan kualitas kerja komite audit. Risalah rapat komite audit bisa berfungsi sebagai potret keadaan perusahaan. Oleh karena itu, dewan komisaris dan dewan pengawas perusahaan BUMN bisa menggunakan risalah rapat komite audit sebagai alat untuk membaca perkembangan dan permasalahan perusahaan. Semakin banyak potret dari komite audit semakin banyak informasi yang akurat dan pemikiran tentang perusahaan bagi dewan komisaris dan dewan pengawas perusahaan BUMN. Ini sangat bermanfaat bagi dewan komisaris dan dewan pengawas perusahaan BUMN dalam melakukan pengawasan dan pemberian nasehat kepada direksi.

Mengingat rapat komite memiliki manfaat yang tinggi bagi fungsi dewan komisaris atau dewan pengawas maka jumlah rapat komite audit harus melebihi jumlah rapat dewan komisaris atau dewan pengawas. Semakin banyak rapat komite menunjukkan semakin banyak kerja komite audit sebagai bahan memberi masukan kepada dewan komisaris atau dewan

pengawas. Kuantitas kerja komite audit menjadi indikator produktivitas kerja komite audit.

Kelemahan kelima, insentif untuk komite audit. Ada ketidaksamaan perlakuan kebijakan tentang insentif komite audit dengan sekretaris dewan komisaris atau dewan pengawas. Hal ini bisa dilihat dari perbandingan Pasal 22 dengan pasal 7 Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-12/MBU/2012 tentang Organ Pendukung Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN. Pasal 22 Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-12/MBU/2012 tentang Organ Pendukung Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN berbunyi:

- (1) Penghasilan anggota komite lain ditetapkan oleh Dewan Komisaris/Dewan Pengawas dengan memperhatikan kemampuan Perusahaan.
- (2) Penghasilan anggota komite lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa honorarium maksimal sebesar 20% (dua puluh persen) dari gaji Direktur Utama Perusahaan, dengan ketentuan pajak ditanggung Perusahaan, dan tidak diperkenankan menerima penghasilan lain selain honorarium tersebut.

Sedangkan Pasal 7 Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-12/MBU/2012 tentang Organ Pendukung Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN berbunyi:

- (1) Penghasilan Sekretaris dan Staf Sekretariat Dewan Komisaris/Dewan Pengawas ditetapkan oleh Dewan Komisaris/Dewan Pengawas dengan memperhatikan kemampuan Perusahaan.
- (2) Besaran dan jenis penghasilan Sekretaris Dewan Komisaris/Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat terdiri dari:
 - a. honorarium maksimal sebesar 15% (lima belas persen) dari gaji Direktur Utama Perusahaan;
 - b. fasilitas;
 - c. tunjangan; dan/atau
 - d. tantiem atau insentif kinerja.
- (3) Besaran dan jenis penghasilan Staf Sekretariat Dewan Komisaris/Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Dewan Komisaris/Dewan Pengawas dengan ketentuan total penghasilan setahun tidak lebih besar dari penghasilan Organ Pendukung Dewan Komisaris/Dewan Pengawas lainnya.
- (4) Pajak atas penghasilan Sekretaris dan Staf Sekretariat Dewan Komisaris/Dewan Pengawas ditanggung Perusahaan, kecuali tantiem/insentif kinerja bagi Sekretaris Dewan Komisaris/Dewan Pengawas dan bonus bagi Staf Sekretariat Dewan Komisaris/Dewan Pengawas.

Seharusnya perbedaan tersebut tidak perlu ada mengingat ada kesamaan antara komite audit dengan sekretaris, yaitu sama-sama organ pendukung dewan komisaris atau dewan pengawas. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-12/MBU/2012 tentang Organ Pendukung Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN yang berbunyi; organ pendukung dewan komisaris/dewan pengawas terdiri dari; sekretariat, komite audit dan komite-komite lainnya.

Ketidaksamaan ini menimbulkan persoalan keadilan perlakuan, yang selanjutnya menjadi sumber demotivasi bagi anggota komite audit meskipun tidak menghilangkan motivasi bekerja sebagai anggota komite audit.

2. Penguatan Peraturan Peran Komite Audit BUMN Melalui Perbaikan Regulasi

Penguatan hukum peran komite audit hanya bisa dilakukan dengan dua cara: pertama, perbaikan regulasi yang mengatur tentang komite audit dan kedua, peningkatan sumber daya manusia komite audit. Namun, cara kedua ini sangat bergantung pada regulasi yang ada karena regulasi yang ada mengatur tata cara kerja komite audit. Oleh karena itu, yang pertama harus dilakukan adalah perbaikan regulasi yang mengatur tentang komite audit. Regulasi yang dimaksud adalah Peraturan Menteri BUMN

Nomor PER-12/MBU/2012 tentang Organ Pendukung Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN.

Perbaikan Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-12/MBU/2012 tentang Organ Pendukung Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN bertujuan untuk menguatkan peran komite audit sebagai organ pendukung dewan komisaris atau dewan pengawas. Tujuan penguatan peran komite audit adalah untuk:

- a. Meningkatkan peran dewan komisaris atau dewan pengawas dalam menjalankan fungsi pengawasan dan pemberian nasehat kepada direksi perusahaan BUMN.
- b. Mencegah terjadinya korupsi yang merugikan keuangan negara di perusahaan BUMN.
- c. Meningkatkan kualitas tata kelola perusahaan BUMN. Perbaikan tata kelola perusahaan secara langsung akan berdampak pada pencegahan terjadi korupsi dan secara tidak langsung akan meningkatkan perolehan laba perusahaan.
- d. Perbaikan kualitas tata kelola akan meningkatkan reputasi perusahaan atau kepercayaan pemangku kepentingan kepada perusahaan. Salah satunya adalah investor. Ini penting terutama bagi perusahaan BUMN yang sudah menjual sahamnya ke publik lewat pasar modal.
- e. Perbaikan kualitas tata kelola akan membangun moralitas baik seluruh personil manajemen mulai dari

dewan komisaris atau dewan pengawas, direksi, dan karyawan. Kualitas moralitas yang baik akan menjadi kualitas lingkungan yang menjaga kualitas tata kelola perusahaan khususnya kualitas lingkungan pengawasan perusahaan.

- f. Meningkatkan kemampuan perusahaan BUMN dalam perolehan laba dan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Kemampuan ini akan meningkatkan kemampuan pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat. Hal ini karena laba perusahaan BUMN akan menjadi modal pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Perbaikan Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-12/MBU/2012 tentang Organ Pendukung Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN untuk Penguatan hukum peran komite audit dilakukan dengan cara perbaikan norma hukum dalam pasal-pasal, yaitu antara lain:

Pertama, Komposisi keanggotaan komite audit. Pasal 15 ayat (2) Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-12/MBU/2012 tentang Organ Pendukung Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN harus diubah. Perubahan ini mempertegas komposisi keanggotaan. Keanggotaan komite audit harus secara jelas disebutkan terdiri dari seorang yang memiliki latar belakang profesi akuntan dan latar belakang pendidikan keserjanaan akuntansi. Selain diisi oleh akuntan,

komite audit harus juga diisi oleh seorang yang berlatar belakang pendidikan hukum dan profesi hukum. Perubahan ini untuk menjamin kemampuan kerja komite audit untuk mencapai tugas komite audit sebagaimana disebut dalam Pasal 13 Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-12/MBU/2012 tentang Organ Pendukung Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN, antara lain adalah:

- a. Membantu Dewan Komisaris/Dewan Pengawas untuk memastikan efektivitas sistem pengendalian intern dan efektivitas pelaksanaan tugas eksternal auditor dan internal auditor;
- b. Menilai pelaksanaan kegiatan serta hasil audit yang dilaksanakan oleh Satuan Pengawasan Intern maupun auditor eksternal;
- c. Memberikan rekomendasi mengenai penyempurnaan sistem pengendalian manajemen serta pelaksanaannya.

Tiga tugas utama komite audit tersebut diatas adalah pekerjaan tugas yang menjadi pekerjaan profesi akuntan yang secara pasti berlatar belakang pendidikan akuntansi.

Untuk memastikan kepatuhan hukum manajemen perusahaan BUMN kepada peraturan baik peraturan perundang-undangan ataupun peraturan perusahaan, maka komposisi anggota komite audit selain akuntan adalah ahli hukum. Anggota komite audit yang berlatar belakang ahli

hukum mendapat tugas pekerjaan melakukan pengkajian terhadap hasil audit kepatuhan yang dilakukan oleh auditor eksternal maupun auditor internal atau satuan pengawas intern (SPI) dan memberikan saran perbaikan berkenaan dengan kualitas kepatuhan hukum manajemen kepada dewan komisaris atau dewan pengawas untuk selanjutnya disampaikan kepada direksi. Selain itu, anggota komite audit yang berlatar belakang hukum membantu dewan komisaris atau dewan pengawas untuk memberikan menemukan persoalan hukum perusahaan BUMN dan juga solusi pemecahannya.

Kedua, belum ada norma hukum yang mengatur kewajiban anggota komite audit untuk mengikuti program pengenalan atau orientasi tugas komite audit dan tata kelola perusahaan. Norma hukum ini untuk memastikan anggota komite audit memperoleh pemahaman yang benar berkenaan dengan regulasi yang berlaku yang mengatur tentang tugas tanggungjawab dan cara kerja komite audit serta mengenai tata kelola perusahaan. Pembekalan awal pada komite audit ini akan menyamakan persepsi anggota komite audit dan menjadi momentum percepatan pembelajaran mengenai tugas dan tata kerja komite audit.

Ketiga, perbaikan ketiga adalah memberikan kewajiban kepada anggota komite audit untuk mengikuti

program pengembangan kualitas diri terkait dengan fungsi komite audit. Kewajiban ini harus dirumuskan dalam norma hukum yang terukur, yaitu berapa kali dalam satu tahun anggota komite audit harus mengikuti program pengembangan diri. Kewajiban ini sebagai sarana untuk memastikan agar setiap anggota komite audit melakukan pengembangan kualitas diri untuk mencapai kinerja komite audit yang optimal. Program pengembangan diri ini bisa dilakukan dengan mengikuti program yang diselenggarakan pihak luar perusahaan atau yang diselenggarakan sendiri oleh perusahaan.

Keempat, perbaikan keempat adalah perlu menambahkan atau memperjelas atau mengkonkritkan lingkup pekerjaan atau tugas komite audit. Salah satu yang penting terkait dengan pencegahan kerugian keuangan negara di perusahaan BUMN. Lingkup pekerjaan yang dimaksud adalah mewajibkan komite audit melakukan pengkajian terhadap usulan direksi yang meminta persetujuan dewan komisaris atau dewan pengawas berkenaan dengan pembuatan direksi yang memerlukan persetujuan dewan komisaris atau dewan pengawas. Berkenaan dengan hal ini, komite audit setelah melakukan pengkajian memberikan pendapat kepada dewan komisaris atau dewan pengawas tentang usula direksi tersebut.

Pada praktiknya selama ini, sebagian dewan komisaris atau dewan pengawas pada sebagian perusahaan BUMN telah melakukan hal tersebut. Namun, karena ini bukan kewajiban hukum bagi dewan komisaris atau dewan pengawas maupun komite audit, maka peran komite audit ini tidak selalu berjalan efektif. Oleh karena itu, perlu perbaikan dalam bentuk penambahan norma hukum yang mewajibkan dewan komisaris atau dewan pengawas agar meminta kepada komite audit untuk melakukan kajian dan memberikan pendapat atas usulan direksi. Hal ini penting agar persetujuan dewan komisaris atau dewan pengawas kepada usulan direksi didasarkan pada penilaian profesional dari komite audit. Komite audit merupakan lembaga profesional dan tipe penunjukannya didasarkan pada pertimbangan profesional. Dengan adanya penilaian profesional sebagai dasar pertimbangan dewan komisaris atau dewan pengawas memberikan persetujuan, maka risiko kesalahan atau kekeliruan dalam memberikan persetujuan akan terhindari.

Selain itu hal diatas, perlu juga ada kewajiban hukum bagi komite audit untuk melakukan monitoring khusus terhadap kegiatan pengadaan barang dan jasa, investasi dan penjualan aset tetap. Tiga kegiatan ini merupakan kegiatan yang sering menjadi area terjadinya korupsi. Kewajiban

hukum ini merupakan salah satu cara untuk mencegah terjadinya korupsi pada tiga kegiatan perusahaan ini.

Kewajiban hukum tersebut harus disertai dengan kewajiban hukum komite audit untuk melaporkan kepada dewan komisaris atau dewan pengawas secara periodik atau setiap saat jika mendapat temuan indikasi korupsi. Laporan komite audit ini akan berfungsi sebagai bahan data bagi dewan komisaris atau dewan pengawas untuk melakukan pencegahan korupsi kegiatan pengadaan barang dan jasa, investasi serta penjualan aset tetap. Selain itu, kewajiban hukum ini harus juga diberi sarana hukum untuk menjalankan, yaitu kewenangan komite audit untuk melakukan akses data perusahaan berkenaan dengan data proses pengadaan barang dan jasa, investasi serta penjualan aset. Akses data ini bisa diperoleh melalui rapat ataupun membaca data sendiri. Selain kewenangan ini, komite audit juga harus diberikan tambahan kewenangan untuk meminta kepada auditor internal atau satuan pengawas intern untuk melakukan audit khusus berkenaan dengan tiga kegiatan diatas jika diperlukan. Kewenangan ini sekaligus juga dibarengi dengan kewenangan meminta laporan hasil audit tersebut.

Laporan komite audit kepada dewan komisaris atau dewan pengawas tentang hasil monitoring terhadap kegiatan pengadaan barang dan

jasa, investasi serta penjualan aset tetap sangat bermanfaat bagi dewan komisaris atau dewan pengawas sebagai bahan data dalam melakukan pengawasan dan pemberian nasehat untuk mencegah terjadinya korupsi atau kerugian keuangan negara di perusahaan BUMN.

Peran komite audit dan dewan komisaris atau dewan pengawas dalam monitoring atau pengawasan khusus terhadap kegiatan pengadaan barang dan jasa pada nilai tertentu, investasi serta penjualan aset tetap pada nilai tertentu, memiliki peran strategis mengingat kemungkinan keterbatasan auditor internal mengungkapkan penyimpangan yang terjadi karena melibatkan personil manajemen pada level atas atau bahkan direksi. Oleh karena itu, peran komite audit dan dewan komisaris atau pengawas tersebut diatas bisa menjadi kekuatan bagi auditor internal untuk melakukan penyingkapan. Dengan demikian penyimpangan yang berpotensi atau telah menimbulkan kerugian keuangan negara di perusahaan BUMN di bidang pengadaan barang dan jasa, investasi serta penjualan aset dapat dicegah oleh dewan komisaris atau dewan pengawas.

Perbaikan kelima adalah perbaikan pengaturan tentang jumlah rapat komite audit. Pada praktiknya, kerja komite audit untuk mencapai tugasnya dengan cara rapat dan membaca dokumen resmi perusahaan, antara

lain laporan-laporan pengawasan auditor eksternal maupun auditor internal. Rapat di selenggarakan sebagai sarana bagi komite audit untuk memahami persoalan, memahami perkembangan dan pendalaman pemahaman laporan dari pihak manajemen. Rapat juga sebagai sarana bagi intern komite audit untuk merumuskan pemahaman bersama tentang suatu hal persoalan dan masukan yang akan diberikan kepada dewan komisaris atau dewan pengawas.

Singkatnya, rapat adalah kerja konkrit komite audit. Oleh karena itu, mengoptimalkan peran komite audit berarti memaksa komite audit untuk melakukan rapat lebih dari jumlah rapat dewan komisaris atau dewan pengawas. Dengan demikian, perbaikan norma hukum yang diperlukan dalam rangka optimalisasi peran komite audit adalah mewajibkan jumlah rapat komite harus dua kali atau lebih dari jumlah rapat dewan komisaris atau dewan pengawas.

Norma hukum saat ini menyamakan jumlah rapat komite audit minimal sama dengan jumlah rapat akan mendorong peran komite audit tidak optimal karena kalau jumlah rapatnya sama dengan dewan komisaris berarti komite audit tersebut tidak melakukan rapat sendiri secara internal. Padahal komite audit harus banyak melakukan rapat internal agar bisa memberikan masukan kepada dewan komisaris atau dewan pengawas secara ber-

kualitas. Peningkatkan jumlah rapat komite audit harus menjadi indikator kinerja komite audit. Produktivitas rapat diukur dari jumlah masukan tertulis. yang disampaikan kepada dewan komisaris atau dewan pengawas.

Perbaikan keenam adalah menambahkan norma hukum tentang kewajiban perusahaan untuk menyimpan catatan rapat atau notulensi rapat komite audit. Ini penting sebagai dokumen hukum yang akan bisa berfungsi sebagai alat bukti surat jika terjadi proses pembuktian tindak pidana korupsi di perusahaan BUMN. Selain itu, notulensi rapat ini bisa menjadi dokumen historis yang berfungsi sebagai sumber informasi bagi komite audit yang berikutnya dalam mempelajari suatu hal yang menjadi lingkup tugas komite audit. Dengan adanya dokumen historis ini, maka akan terjadi keberlanjutan pengawasan dan pelajaran yang diperlukan untuk pengawasan dimasa berikutnya.

Pada praktiknya, karena tidak ada norma hukum yang mengatur atau mewajibkan untuk menyimpan notulensi rapat komite audit, maka komite audit periode sesudahnya kesulitan mendapatkan data historis pengawasan. Ini menyulitkan komite audit untuk mengikuti hasil pengawasan periode sebelumnya. Data historis

pengawasan akan menjadi data kesinambungan pengawasan dan mencegah pengawasan berulang.

Perbaikan ketujuh, perbaikan tentang pengaturan kembali insentif untuk komite audit. Perbedaan perlakuan kebijakan insentif antara komite audit dengan sekretariat yang ada dalam peraturan menteri tersebut diatas harus diubah dengan menyamakan perlakuan kebijakan insentif antara insentif komite audit dengan insentif sekretariat. Penyamaan ini akan memberikan rasa keadilan dan sekaligus meningkatkan motivasi kerja para anggota komite audit. Peningkatan motivasi kerja ini akan menjadi faktor utama peningkatan kualitas kerja anggota komite audit. Kendati tidak ada hasil penelitian yang menunjukkan relasi ketidakadilan renumerasi komite audit dengan kinerja komite audit namun ada hasil penelitian menunjukkan ada korelasi positif antara persepsi keadilan renumerasi para pegawai terhadap kinerja.⁹ Hasil penelitian ini bisa jadi pertimbangan para pengambil kebijakan mengingat dalam konteks hubungan kerja komite audit bisa disamakan dengan pekerja atau pegawai kendati tidak tunduk dalam hukum ketenagakerjaan.

⁹ Hartono Dan M Nasih, Pengaruh Persepsi Keadilan Renumerasi Terhadap Kinerja Pelayanan Pegawai Pada Badan Kepegawaian daerah Provinsi Jawa Timur, *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Airlangga*, Vol.27, No.1 (2017), Hal 17

D. Penutup

Korupsi adalah perbuatan yang mengakibatkan terjadinya kerugian keuangan negara. Korupsi yang terjadi di BUMN dapat menimbulkan kerugian keuangan negara di BUMN. Saat ini, korupsi di BUMN jumlahnya semakin meningkat, baik yang dilakukan oleh pegawai perusahaan BUMN ataupun direksi BUMN. Korupsi di BUMN menimbulkan risiko yang lebih besar bagi negara dibandingkan dengan instansi pemerintahan. Hal ini karena BUMN mempunyai tugas yang tidak sekedar memperoleh laba perusahaan, namun juga tugas pelayanan publik, menciptakan kesejahteraan dan tugas strategis lainnya. Korupsi di BUMN bukan hanya merugikan keuangan negara di BUMN hanya namun juga menimbulkan kegagalan tugas BUMN.

Korupsi di BUMN tidak akan terjadi jika sistem pengawasan berjalan optimal. Sistem pengawasan di BUMN dilakukan oleh sistem pengawas intern dan dewan komisaris atau dewan pengawas. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, dewan komisaris atau dewan pengawas harus membentuk komite audit. Pembentukan komite audit ini merupakan solusi untuk meningkatkan dan membantu dewan komisaris atau dewan pengawas secara profesional dengan ketersediaan waktu yang lebih cukup. Hal ini mengisi potensi kekurangan waktu dan dukungan profesionalitas dewan komisaris atau dewan pengawas karena mereka diangkat sering kali mewakili kedudukan dalam peme-

rintahan atau pertimbangan politis lainnya.

Komite audit selanjutnya diatur Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-12/MBU/2012 tentang Organ Pendukung Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN. Pengaturan ini sebagai tindak lanjut dari ketentuan undang-undang tersebut diatas. Dalam peraturan menteri ini diatur tentang tugas dan cara kerja komite audit sebagai organ pendukung dewan komisaris atau dewan pengawas. Peraturan menteri telah sangat bermanfaat sebagai legalitas dan kekuatan hukum keberadaan komite audit. Namun demikian, jika komite audit harus ditingkatkan perannya untuk melakukan pencegahan korupsi di BUMN maka harus dilakukan penguatan hukum peran komite audit melalui perbaikan peraturan menteri ini. Sebelum perbaikan dilakukan harus diidentifikasi dulu kelemahannya.

Beberapa kelemahan yang dimaksud diatas dari Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-12/MBU/2012 tentang Organ Pendukung Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN antara lain; pertama, Kelemahan dari noma hukum soal komposisi anggota komite audit. tidak membedakan antara keahlian dan pendidikan. Selain itu, peraturan tersebut tidak membedakan antara profesi akuntan dengan ahli keuangan. Padahal pekerjaan yang terkait dengan audit adalah profesi akuntan. Kelemahan lain berkenaan dengan ini adalah tidak mewajibkan salah satu dari anggota komite audit adalah ahli hukum. Kedua, tidak ada kewajiban

hukum bagi komite audit untuk melakukan monitoring dan kajian terhadap bidang kegiatan perusahaan yang berpotensi menjadi area korupsi, yaitu antara lain, pengadaan barang dan jasa, investasi, dan penjualan aset tetap. Ketiga, pengaturan tentang jumlah rapat komite audit masih minimal padahal sarana kerja komite audit adalah rapat. Jumlah rapat adalah indikator kerja dari komite. Masukan komite audit ke dewan komisaris adalah produktivitas komite audit. Keempat, kebijakan pemberian insentif membedakan antara komite audit dengan sekretariat dewan komisaris atau dewan pengawas, padahal keduanya memiliki kesamaan sebagai organ pendukung dewan komisaris atau dewan pengawas.

Berkenaan dengan kelemahan diatas, maka perlu dilakukan perbaikan perbaikan terhadap Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-12/MBU/2012 tentang Organ Pendukung Dewan Komisaris/ Dewan Pengawas BUMN antara lain; Pertama perbaikan komposisi anggota komite audit, yang mewajibkan harus diisi oleh profesional akuntan dan ahli hukum. Kedua, menambah kewajiban komite audit untuk melakukan monitoring dan kajian serta memberikan pendapat terhadap dua hal, yaitu usulan direksi meminta persetujuan dewan komisaris atau dewan pengawas atas pembuatan hukum tertentu dan bidang kegiatan pengadaan barang dan jasa, investasi, dan penjualan aset tetap. Tambahan kewajiban ini penting untuk melakukan pencegahan korupsi bidang

atau area dua hal ini. Ketiga, menambahkan jumlah rapat komite audit yang wajib dilakukan oleh komite audit. Keempat, Perbaikan kebijakan insentif komite audit. Kelima, kewajiban bagi perusahaan untuk menyimpan notulensi rapat komite audit.

DAFTAR PUSTAKA

- F. Todd DeZoort, Dana R Hermanson, Deborah S Archambeault, Scoot A Reed, Audit Committee Effectiveness: A Synthesis Of The Empirical Audit Committee Literature, *Jurnal Accounting Literature*, Vol 21, 2002.
- Hartono dan M. Nasih, Pengaruh Persepsi Keadilan Renumerasi Terhadap Kinerja Pelayanan Pegawai Pada Badan Kepegawaian daerah Provinsi Jawa Timur, *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Airlangga*, Vol.27, No.1 (2017).
- Hermawan, Ancella & Adinda Galuh, (2012), The Effect Of Board Characteristics And Audit Committe Existence On earning Quality Of Indonesia State Owned Enterprises, *SSRN ElectronicJournal.10.2139/ssrn.2135051*.
- Indra Surya dan Ivan Yustiawandana, Penerapan Good Corporate Governance, Mengesampingkan Hak Hak istimewa demi kelangsungan Usaha, Lembaga Kajian Pasar Modal dan Keuangan Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Penerbit Kencana, Jakarta, Tahun 2006.
- Mawardi Simatupang, BUMN Indonesia, Isu, Kebijakan dan Strategi, Penerbit, Elexmedia Kompotindo, jakarta, 2005.
- Munro, Louis A and Buckby. Sherrena (2008) Audit Committe regulation in Australia: How Far have we come ? *Australian Accounting Review*, 18 (4).
- Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana, 2005, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta.

BIODATA PENULIS

Andi Wahyu Wibisana adalah staf pengajar di Fakultas Hukum Universitas Pancasila, Indonesia. Pendidikan S1 diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (1991), S2 magister hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2004) dan S3 di program doktoral Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (2010). Pengalaman kerja diantaranya adalah anggota Komite Audit PT Pegadaian (Persero) tahun 2012-2017 dan Komite Manajemen Risiko di PT Pupuk Kaltim tahun 2012-2014, serta Dewan Pengawas BLU PPK Kemayoran Setneg 2010-2015. Sertifikasi yang dimiliki adalah Certification in Audit Committee Practices, No. 10070/CACP/VIII/2016, 2016, issued by Dewan Sertifikasi Certification in Audit Committee Practices Ikatan Komite Audit Indonesia (IKAI) dan sertifikasi dosen nasional Indonesia.

**URGENSI REGULASI IDE-IDE PENGUATAN BUMN DALAM RANGKA OPTIMALISASI
PENDAPATAN PERUSAHAAN MILIK NEGARA**
*(Urgency of Sources Strengthening Ideas Framework of Income Optimization from
State-Owned Companies)*

Sefrika Marni

PNS Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Kantor Wilayah Riau Rumah Detensi Imigrasi
Jl. OKM Jamil Nomor 2A Pekanbaru
e-mail: ranisekre@gmail.com

Abstrak

Sudah seharusnya tidak terdapat permasalahan dalam lingkup penguatan BUMN dan perlindungan keuangan negara apabila ide-ide penguatan BUMN telah dilaksanakan secara konsisten. Akan tetapi, tidak dapat dielakkan bahwa sampai saat ini masih terjadi permasalahan hukum dalam praktik bisnis BUMN terutama terkait dengan akhlak para petingginnya. Oleh karena itu, permasalahan dalam penelitian ini dibatasi terhadap aspek kebutuhan sumber daya manusia yang berintegritas dikaitkan dengan kepastian hukum untuk penguatan BUMN dan perlindungan keuangan negara. Pendekatan dari jenis penelitian ini adalah dari aspek aturan hukum dan dari aspek konsep atau teori hukum. Urgensi regulasi terhadap ide-ide penguatan BUMN dalam rangka optimalisasi pendapatan dari perusahaan milik negara harus dilakukan melalui pemikiran yang cermat dan tepat dalam menentukan pola yang paling benar dan ideal. Hal tersebut disebabkan ide-ide penguatan BUMN dalam rangka optimalisasi pendapatan dari perusahaan milik negara teramat banyak polanya. Apabila telah terdapat ide penguatan BUMN yang telah disepakati bersama untuk dipilih sebagai dasar pengundangan, regulasi tersebut harus ditopang dengan payung hukum yang kokoh dan sulit untuk diuji keabsahannya. Kebutuhan sumber daya manusia yang berintegritas dikaitkan dengan kepastian hukum bagi urgensi regulasi terhadap ide penguatan BUMN dalam rangka optimalisasi pendapatan dari perusahaan milik negara harus dilakukan secara objektif dan transparan.

Kata kunci: Regulasi, BUMN, Integritas.

Abstract

There should be no problems in the scope of SOE strengthening and protection of state finances if the ideas of strengthening SOEs have been implemented consistently. However, it is inevitable that up to now there are still legal problems in SOE business practices, especially related to the morals of the officials. Therefore, the problem in this study is limited to aspects of the need for human resources with integrity related to legal certainty for strengthening SOEs and protecting state finances. The approach of this type of research is from aspects of the rule of law and from aspects of legal concepts or theories. The urgency of regulation of ideas for strengthening SOEs in order to optimize revenue from state-owned companies must be done through careful and precise thinking in determining the most correct and ideal patterns. This is due to the ideas of strengthening SOEs in the context of optimizing revenue from state-owned companies with lots of patterns. If there is an idea to strengthen BUMNs that have been mutually agreed to be chosen as the basis for the enactment, the regulation must be supported by a strong legal umbrella and it is difficult to verify its validity. The need for human resources with integrity is related to legal certainty for the urgency of regulations regarding the idea of strengthening SOEs in the context of optimizing revenue from state-owned companies must be carried out objectively and transparently.

Keywords: Regulation, BUMN, Integrity.

A. Pendahuluan

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, khususnya pada Pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa 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 sehubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Menurut Sonny Sumarsono, definisi keuangan negara dapat dipahami atas dua interpretasi atau penafsiran terhadap Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan landasan institusional keuangan negara. Penafsiran pertama adalah keuangan negara diartikan secara sempit, dan untuk itu dapat disebutkan sebagai keuangan negara dalam arti sempit, hanya meliputi keuangan negara yang bersumber pada APBN sebagai sub sistem keuangan negara dalam arti sempit. Penafsiran kedua adalah keuangan negara dalam arti luas yang meliputi keuangan negara yang berasal dari APBN, APBD, BUMN, BUMD, dan pada hakikatnya seluruh harta kekayaan negara sebagai suatu sistem keuangan negara.¹ Dengan demikian, diperlukan

perlindungan pengaturan hukum terkait dengan keuangan negara.²

Terkait dengan perlindungan hukum keuangan negara, secara spesifik dapat diperinci menjadi dua jenis, yaitu fungsi *budgeter* dan fungsi reguler (pengaturan).³ Distribusi sumber daya alam dan seluruh kekayaan negara dilaksanakan oleh pemerintah untuk menjamin kesejahteraan bersama. Salah satu di antaranya adalah pembentukan dan penguatan BUMN.⁴

Berdasarkan penelusuran penulis, telah dilakukan beberapa kegiatan dan telah pula terdapat banyak ide dalam rangka penguatan BUMN, yaitu sebagai berikut:

1. Sinkronisasi antara BUMN dan BUMD
Menurut mantan Wapres RI Jusuf Kalla (JK), sekarang ini telah terjadi tren penguatan perusahaan negara atau BUMN. Contoh konkritnya China, Singapura serta sejumlah negara lain. Bahkan kata JK, bursa China sangat didominasi perusahaan-perusahaan BUMN China. Keberadaan perusahaan negara seperti Telkom, Pertamina, pelabuhan, bandara, tetap dibutuhkan dan itu pun tidak mudah diambil

¹ Nuzul Fathyah, Tintin Sri Murtinah, dan Nurmita Sari, "Penyertaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara di Perusahaan Umum (Perum) (Studi pada Perum Perhutani)", *Journal of Business Administration Economic & Entrepreneurship*, Vol. 1 No. 1, April 2019, hlm. 19.

² Anindita, "Pengaturan Penerimaan Negara Bukan Pajak (Tinjauan Perpres Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional)", *Jurnal Pranata*, Volume 1, Nomor 1, September 2018, hlm. 33.

³ Anindita, "Pengaturan Penerimaan Negara Bukan Pajak Sebagai Wadah Perlindungan Hukum Keuangan Negara", *Jurnal Pranata*, Vol. 2, No. 1, Februari 2019, hlm. 31-32.

⁴ Ade Kosasih, "Reformulasi Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-garis Besar Haluan Negara", *Mizani: Wacana Hukum, Ekonomi dan Keagamaan*, Volume 5, No. 2, 2018, hlm. 176.

swasta. Dengan manajemen lebih baik, hidup BUMN lebih baik dari swasta. Di hampir banyak negara, China, Jepang, Singapura, BUMD bisa dikembangkan daerah. Oleh karena itu, perlu dilakukan sinkronisasi antara BUMN dan BUMD. Perlu diberi kesempatan bagi perusahaan yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk maju dan berkembang. Sinkronisasi dan kolaborasi dengan BUMD perlu juga dilakukan untuk membantu mengembangkan industri di daerah. Menurut Awang Faroek, kolaborasi antara BUMN dan BUMD memang perlu untuk dilakukan untuk pemeratakan hasil pembangunan. Hal ini perlu untuk membangun tanggung jawab dan sinergi yang bisa berdampak efektif bagi perekonomian. *Mindset* BUMD yang harus diubah untuk menjadi lebih profesional. Proses perubahan *mindset* juga harus disertai dengan manajemen yang baik untuk dapat menjalankan roda perusahaan dengan baik. Proses perekrutan dalam BUMD juga sebaiknya dilakukan melalui *fit and proper test* untuk mendapatkan sumber daya manusia yang berkualitas. Pemerintah sebagai pemilik hanya tinggal mengarahkan dan memberi target untuk BUMD

tersebut agar bisa memberikan sumbangan pendapatan bagi daerah.⁵

2. Bersih-bersih BUMN

Menteri Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Erick Thohir yang dikenal sebagai pengusaha meminta waktu untuk adaptasi dengan jabatannya sebagai pejabat pemerintah. Sejak dilantik pada Rabu (23 Oktober 2019), Erick langsung bergerak dengan melakukan koordinasi dengan sejumlah menteri hingga Gubernur DKI Jakarta Anies Baswedan. Salah satu program yang dibahas adalah penguatan BUMN. Erick berbicara soal wacana bersih-bersih BUMN. Menurut Erick agenda tersebut merupakan salah satu upaya untuk membuat tata kelola Kementerian BUMN dan BUMN yang lebih baik. Menurut Erick, bersih-bersih bukan berarti mengganti, selama memang bisa *improve* kenapa harus diganti, tapi kalau Menteri dan Wakil Menteri BUMN siap dicopot, maka direksi mesti siap dicopot apalagi dengan hal-hal yang tidak baik.⁶

3. Peningkatan Penerapan Tata Kelola Perusahaan yang Baik (*Good Corporate Governance*)

Menurut Staf Khusus Menteri Badan Usaha Milik Negara, Arya Sinulingga, seseorang yang kompeten di bidang

⁵ Kementerian BUMN, "Penguatan BUMN Jadi Tren Dunia!", Kementerian BUMN, www.bumn.go.id/ptpn5/berita/4185, (diakses 13 Februari 2020).

⁶ Muhammad Nursyamsyi, "Soal Evaluasi BUMN, Erick: Baru Lima Hari Kerja, Masya Allah", Republika Online, <https://republika.co.id/berita/q06c2n383/soal-evaluasi-bumn-erick-baru-lima-hari-kerja-masya-allah>, (diakses 13 Februari 2020).

keuangan dan bagus dalam penerapan (*Good Corporate Governance/GCG*) merupakan bagian dari penguatan BUMN sehingga ke depan menjadi lebih baik. Selain itu, meningkatkan penerapan GCG pada perusahaan pelat merah, dinilai bisa mencegah korupsi.⁷

4. Perputaran Direksi

Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) melalui Menteri Erick Thohir resmi menetapkan Ony Suprihartono sebagai Direktur Keuangan dan Masrul Khalimi sebagai Direktur Usaha Angkutan Barang dan Tol Laut PT Pelabuhan Nasional Indonesia (Persero) atau Pelni. Menurut Yuni Suryanto, perputaran Direksi ini merupakan penyegaran dalam rangka penguatan BUMN. Alasan pergantian antar jajaran Direktur di perusahaan BUMN lebih pada kebutuhan dalam menghadapi tantangan terhadap BUMN ke depannya.⁸

5. Pembentukan *Subholding* BUMN dan Mengembalikan Model Bisnis BUMN ke Bisnis Inti

Terkait dengan program penguatan BUMN, dalam Rapat Kerja dengan Komisi VI Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI pada Senin (2 Desember 2019), Menteri BUMN Erick Thohir menyampaikan bahwa rencana pembentukan *superholding* akan diubah konsepnya menjadi *subholding* dengan tujuan agar tidak ada *overlapping* dan kanibalisme antar perusahaan pelat merah. Erick mencontohkan untuk BUMN pelabuhan ke depan bisa disesuaikan berdasarkan fungsinya, seperti pelabuhan peti kemas, pelabuhan curah cair, dan sebagainya, dan bukan berdasarkan subregional. Menurut Erick jika BUMN pelabuhan dibagi berdasarkan subregionalnya yang pada akhirnya terjadi kanibal di antara mereka. Selain melalui perubahan konsep *superholding*

⁷ Ranto Rajagukguk, "Cegah Korupsi, BUMN Diminta Tingkatkan Tata Kelola yang Baik", iNews Portal, <https://www.inews.id/finance/makro/cegah-korupsi-bumn-diminta-tingkatkan-tata-kelola-yang-baik>, (diakses 13 Februari 2020).

⁸ Bambang Ismoyo, "Lagi, Erick Thohir Rombak Direksi BUMN. Kali Ini...", Warta Ekonomi: Portal Berita Ekonomi, <https://www.wartaekonomi.co.id/read264092/lagi-erick-thohir-rombak-direksi-bumn-kali-ini>, (diakses 13 Februari 2020).

menjadi *subholding*, pendiri Mahaka Grup ini juga memiliki rencana untuk memper-baiki model bisnis BUMN dengan mengembalikan ke bisnis inti. Bebe-rapa perusahaan pelat merah, seperti PT Pengembangan Armada Niaga Nasional (Persero) yang bergerak di bidang pembiayaan kapal, tetapi memiliki hotel.⁹

6. Restrukturisasi Organisasi (Likuidasi, Peleburan, serta Pengambilalihan BUMN dan Lain-lain)

Selain melakukan likuidasi beberapa BUMN, pemerintah telah melakukan peleburan dan pengambilalihan BUMN yang bertujuan mendorong efisiensi dan penguatan BUMN.¹⁰ BUMN akan difokuskan pada penguatan BUMN melalui skema *Stand Alone, Merger/ Konsolidasi dan Holding*.¹¹

7. Pemberian Penyertaan Modal Negara kepada BUMN

Menurut Lestari Kurniawati, pemerintah telah memberikan Penyertaan Modal Negara (PMN) kepada BUMN sebagai upaya penyehatan dan penguatan BUMN.¹² Menurut pakar politik dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) Fachri Ali, dalam rangka penguatan BUMN sebagai bentuk nyata mewujudkan Nawacita, maka diusahakan PMN ke BUMN.¹³

8. Sosialisasi Dasar Hukum Terkait Praktik Bisnis BUMN kepada Direksi dan Komisaris

Untuk mewujudkan BUMN yang mampu berkompetisi di pasar global dan juga berkontribusi bagi penerimaan negara, maka perlu dilakukan usaha-usaha optimal untuk mewujudkannya. Payung hukum sebagai dasar pengelolaannya perlu disosialisasikan kepada direksi dan komisaris sebagai

⁹ Kementerian BUMN, "Menteri BUMN Erick Thohir Tunjuk 6 BUMN Bangun Klaster Industri Manufaktur", Kementerian BUMN, bumn.go.id/inka/berita/1-Menteri-BUMN-Erick-Thohir-Tunjuk-6-BUMN-Bangun-Klaster-Industri-Manufaktur, (diakses 13 Februari 2020).

¹⁰ Kementerian BUMN, "Tiga BUMN Siap Dilikuidasi!", Kementerian BUMN, www.bumn.go.id/perhutani/berita/1896, (diakses 13 Februari 2020).

¹¹ Kementerian Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia, *Rencana Strategis Deputi Bidang Usaha Energi, Logistik, Kawasan, dan Pariwisata 2015-2019* (Jakarta: Kementerian BUMN, 2016), hlm. 42. Lihat pula: Kementerian Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia, *Laporan Kinerja Kementerian BUMN Tahun 2015* (Jakarta: Kementerian BUMN, 2016), hlm. 52. Bandingkan dengan: Sekretariat Kementerian BUMN, *Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKIP) Sekretariat Kementerian BUMN Tahun 2017*, (Jakarta: Sekretariat Kementerian BUMN, 2018), hlm. 13.

¹² Nuzul Fathyah, Tintin Sri Murtinah, dan Nurmita Sari, *Op. Cit.*, hlm. 18-19.

¹³ Kementerian BUMN, "Genjot Infrastruktur, Menteri Rini Mampu Terjemahkan Nawacita", bumn.go.id/wika/berita/0-Genjot-Infrastruktur-Menteri-Rini-Mampu-Terjemahkan-Nawacita, (diakses 13 Februari 2020).

pengelola BUMN dalam meningkatkan perekonomian negara.¹⁴

Berdasarkan uraian di atas dan dikaitkan dengan tema penulisan ini, yaitu **Kajian Yuridis Penguatan BUMN dan Perlindungan Keuangan Negara**, maka sudah seharusnya tidak terdapat permasalahan dalam lingkup penguatan BUMN dan perlindungan keuangan negara apabila ide-ide penguatan BUMN sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya telah dilaksanakan secara konsisten. Akan tetapi, tidak dapat dielakkan bahwa sampai saat ini masih terjadi permasalahan hukum dalam praktik bisnis BUMN terutama terkait dengan akhlak¹⁵ para petinginya. Dengan demikian, ide penguatan BUMN akan menjadi hal yang sia-sia apabila para petinggi BUMN yang telah diangkat, tidak memiliki integritas dalam meningkatkan perekonomian negara.

Berdasarkan Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, pada intinya diatur ketentuan bahwa salah satu persyaratan diangkat sebagai anggota direksi dan anggota komisaris adalah berdasarkan pertimbangan integritas. Hanya saja, di dalam undang-undang tersebut, tidak diberikan penjelasan mengenai konsep dan ruang

lingkup integritas bagi kedua organ BUMN tersebut. Selain itu, dalam undang-undang tersebut juga tidak diatur mengenai pakta integritas sehingga hal tersebut tentunya berpotensi terhadap ketidakpastian hukum dalam penguatan BUMN. Oleh karena itu, permasalahan dalam penelitian ini dibatasi terhadap aspek kebutuhan sumber daya manusia yang berintegritas dikaitkan dengan kepastian hukum untuk penguatan BUMN dan perlindungan keuangan negara, dengan judul Urgensi Regulasi Ide-Ide Penguatan BUMN Dalam Rangka Optimalisasi Pendapatan Perusahaan Milik Negara. Identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah Pertama, mengapa terdapat urgensi regulasi terhadap ide-ide penguatan BUMN dalam rangka optimalisasi pendapatan dari perusahaan milik negara? Kedua, mengapa terdapat kebutuhan sumber daya manusia yang berintegritas dikaitkan dengan kepastian hukum bagi urgensi regulasi terhadap ide-ide penguatan BUMN dalam rangka optimalisasi pendapatan dari perusahaan milik negara?

B. Metode Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang diteliti, jenis penelitian ini tergolong ke dalam penelitian hukum normatif, yang

¹⁴ Henny Juliani, "Aspek Yuridis Transformasi Hukum Keuangan Publik ke Keuangan Privat terhadap Pengelolaan Kekayaan Negara yang Dipisahkan pada BUMN", *Administrative Law & Governance Journal Vol. 1 Edisi 2 Mei 2018*, hlm. 42.

¹⁵ Selengkapnya lihat: YouTube · Indonesia Lawyers Club. "Erick Thohir Angkat Bicara Soal Berantas Korupsi di BUMN | ILC tvOne (11/2/2020)". https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://m.youtube.com/watch%3Fv%3DakTgOjdDypw&ved=2ahUKEwjRibPY6tnnAhXrxDgGHVUzAscQwqsBMAN6BAgHEAc&authuser=1&usg=AOvVaw2qjrpsD2DGFbBI7Q_raEqn, (diakses 13 Februari 2020).

dimaksudkan untuk menjelaskan tentang tingkat harmonisasi hukum, yaitu apakah terjadi disharmoni antar hukum positif pasca pergeseran kebijakan pemerintah dalam konteks regulasi BUMN atau sebaliknya, yaitu tidak terjadi disharmoni hukum antara hukum positif pasca pergeseran kebijakan pemerintah dalam konteks regulasi BUMN tersebut. Sifat dari penelitian ini adalah deskriptif, maksudnya adalah menjelaskan secara terperinci mengenai objek penelitian. Morris L. Cohen,¹⁶ menyebutkan bahwa terdapat beberapa pendekatan (*approach*) di dalam penelitian hukum seperti *statute*, *conceptual*, *analytical*, *comparative*, *historical*, *philosophical*, dan *case*. Berdasarkan pendapat tersebut, pendekatan dari jenis penelitian ini adalah *statute approach* (pendekatan dari aspek aturan hukum) dan *conceptual approach* (pendekatan dari aspek konsep atau teori hukum). Penelitian ini hanya menggunakan data sekunder yang terdiri dari 3 (tiga) bahan hukum: Pertama, bahan hukum primer, yaitu hukum positif yang terkait dengan BUMN. Kedua, bahan hukum sekunder, yaitu menjelaskan bahan hukum primer dalam berbagai referensi seperti buku-buku atau artikel-artikel ilmiah. Ketiga, bahan hukum tersier, yaitu yang memberi penjelasan terhadap 2 (dua) bahan hukum yang dikemukakan sebelumnya, seperti

kamus, laporan-laporan dan informasi dari internet. Analisis data dilakukan secara kualitatif, yaitu data yang diperoleh dianalisa dan dikelompokkan berdasarkan identifikasi masalah dan disusun secara sistematis. Data tersebut selanjutnya dianalisis dengan cara membandingkannya dengan teori-teori atau pendapat-pendapat para ahli serta membandingkannya dengan hukum positif. Metode penarikan kesimpulan dilakukan secara deduktif, yaitu menarik suatu kesimpulan dari ketentuan-ketentuan yang bersifat umum kepada ketentuan-ketentuan yang bersifat khusus. Atau dengan kata lain, penarikan kesimpulan yang diawali deskripsi peraturan perundang-undangan dan pendapat ahli untuk kemudian dibandingkan dengan fakta dari hasil penelitian.

C. Pembahasan

1. Urgensi Regulasi terhadap Ide-ide Penguatan BUMN dalam Rangka Optimalisasi Pendapatan dari Perusahaan Milik Negara

a. Ide Penguatan BUMN dalam Rangka Optimalisasi Pendapatan dari Perusahaan Milik Negara

Beberapa ide penguatan BUMN dalam rangka optimalisasi pendapatan dari perusahaan negara adalah: Pertama, independensi BUMN. Kedua, penerapan prinsip-

¹⁶ Dody Nur Andriyan, *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik: Kombinasi Presidensial dengan Multipartai di Indonesia* (Yogyakarta: Deepublish, 2016), hlm. 13.

prinsip dasar *good corporate governance*. Ketiga, penerapan prinsip *business judgment rule*. Keempat, holdingisasi BUMN. Kelima, pembaharuan Undang-Undang (UU) BUMN.¹⁷

Pembaharuan UU BUMN dilakukan dengan memberikan perhatian khusus beberapa substansi, antara lain: Pertama, mengatasi kriminalisasi dari tindakan bisnis (perdata). Kedua, aksi korporasi BUMN. Ketiga, holdingisasi. Keempat, liberalisasi dan privatisasi BUMN untuk menyehatkan BUMN dan menjaga stabilitas arus modal di dalam negeri harus dilakukan secara selektif. Kelima, UU BUMN yang baru harus menegaskan kedudukan BUMN sebagai badan hukum yang memiliki harta kekayaan sendiri keluar dari kekayaan negara, menegaskan kekayaan BUMN bukan kekayaan negara, kekayaan negara di BUMN hanya berupa saham, status BUMN sebagai badan privat. RUU BUMN harus menciptakan hukum yang adil, dan mendapatkan kepastiannya, demi usaha BUMN sebagai agen pem-

angunan untuk mencapai kesejahteraan rakyat.¹⁸

Secara umum, seperti yang disebutkan oleh Fahri Hamzah di dalam bukunya yang berjudul “Negara, BUMN dan Kesejahteraan Rakyat, Faham Indonesia”, terdapat beberapa persoalan yang terjadi dalam tubuh BUMN, yaitu: Regulasi terkait peran dalam pengelolaan BUMN yang salah kaprah. Dalam hal ini intervensi yang terlalu besar dari pemerintah dalam pengelolaan BUMN, yang berakibat secara struktural posisi BUMN tersubordinasi oleh institusi politik yang berada di atasnya. Perilaku politisi dan individu-individu yang berada di dalam BUMN. BUMN diidentikkan dengan berkembangnya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).¹⁹

Sehingga gambaran yang terjadi dari BUMN adalah sebagai berikut:

- 1) Wajah BUMN di tanah air sebagian masih menampilkan sosok buram yang mencerminkan kinerja yang tidak baik.
- 2) Pengembangan ekonomi dunia yang makin terbuka dan liberal menuntut setiap unit usaha bertindak professional dan

¹⁷ Suparji (Ketua Program Pascasarja Hukum Universitas Al Azhar Indonesia). “Penguatan BUMN sebagai Pilar Perekonomian Nasional”. <https://pascasarjana.uai.ac.id/wp-content/uploads/2017/07/6.-PENGUATAN-BUMN-edited1.pdf> (diakses 13 Februari 2020).

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Meirinawati dan Indah Prabawati, “Strategi Generik dalam Reformasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk Mewujudkan *Good Corporate Governance*”, *Dinamika Governance, Volume 6. Nomor 1 April 2016*, hlm. 88.

menekankan kinerja yang berorientasi pada efisiensi.

- 3) Kecenderungan demokratisasi dalam aktivitas ekonomi domestik agaknya juga akan lebih menguntungkan bagi pemerintah untuk meninggalkan sebagian usahanya untuk diserahkan kepada swasta.²⁰

Pariata Westra, di dalam bukunya “Administrasi Perusahaan Negara, Perkembangan dan Permasalahan”, menyebutkan bahwa permasalahan BUMN yang disebutkan di atas tidak terlepas dari keteringgalan BUMN dalam merespon setiap perubahan jaman yang ada. Dengan keteringgalan seperti itu, maka jelas tidak akan mampu bersaing dengan perusahaan swasta. Agar dapat bersaing dengan perusahaan swasta, maka pemerintah perlu memikirkan perubahan atau reformasi ke dalam tubuh BUMN. Gerakan reformasi merupakan wujud respon terhadap upaya pemecahan permasalahan yang terjadi di dalam BUMN. Gerakan reformasi pada akhirnya mengintervensi kepada kebijakan pemerintah dalam mengelola BUMN secara menyeluruh.²¹

Gerakan reformasi BUMN tersebut sebagaimana disebutkan oleh Pariata Westra, tertuang

dalam beberapa strategi yang tepat untuk meningkatkan performa BUMN di Indonesia. Dalam proses peningkatan performa BUMN tersebut, terdapat beberapa strategi generik yang dapat ditempuh, antara lain melalui restrukturisasi di tubuh BUMN, yaitu dimaksudkan sebagai bentuk perubahan secara struktural, baik secara langsung maupun tidak langsung dalam rangka terciptanya peningkatan kondisi perusahaan dan pengembangan kinerja usaha dan profitisasi BUMN. Restrukturisasi sebagai salah satu penyehatan BUMN diharapkan dapat memberikan produk/layanan terbaik dengan harga yang bisa bersaing kepada pelanggan. Strategi generik yang lain, yaitu peningkatan laba (profitisasi) dan privatisasi. Strategi ini diterapkan di semua BUMN yang ada di Indonesia.²²

Menteri Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Erick Thohir tengah melakukan bersih-bersih di perusahaan pelat merah. Untuk itu, disiapkan lima prioritas sebagai fondasi pengelolaan BUMN ke depan. Lima prioritas Kementerian BUMN, yakni nilai ekonomi dan sosial untuk Indonesia, inovasi model bisnis, kepemimpinan teknologi, peningkatan investasi,

²⁰ *Ibid.*, hlm. 88.

²¹ *Ibid.*, hlm. 88-89.

²² *Ibid.*, hlm. 89

dan pengembangan talenta. Terkait dengan pengembangan talenta, Erick meminta BUMN mengedukasi dan melatih tenaga kerja, mengembangkan SDM berkualitas, profesionalisasi tata kelola, dan sistem seleksi SDM.²³

Ekonom muda asal *Institute for Development of Economics and Finance (Indef)*, Bhima Yudhistira Adhinegara membedah kriteria yang tepat untuk memimpin Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Pertama, integritas. Kemudian, jangan pernah ada *track record* atau permasalahan hukum sebelumnya, itu juga akan berpengaruh terhadap kredibilitas. Selain itu, tidak terafiliasi langsung atau tidak langsung dengan kepentingan politik. Memang susah, tapi itu harus dilakukan kalau mau berhasil seperti di negara lain. Biarkan BUMN menjalani kinerja secara bagus dengan manajemen yang profesional, jangan karena karena relawan, anggota partai politik, dan sebagainya kemudian duduk begitu saja sebagai pimpinan di perusahaan-perusahaan BUMN. Bukan berarti anti politik, tapi semua ada porsinya di mana BUMN-BUMN ini jangan terlalu banyak dicampuri politik-politik jangka pendek karena

kinerja BUMN akan terpecah. Kriteria berikutnya adalah komunikator yang baik. Alasannya, BUMN akan bersentuhan dengan unit usaha lain, seperti swasta, investor dan kreditur yang membutuhkan pola komunikasi baik. Komunikasi yang baik juga dapat menjamin karyawan BUMN tetap loyal dan memiliki satu visi yang sama dengan pimpinan.²⁴

b. Urgensi Regulasi terhadap Ide Penguatan BUMN

Bendahara Umum Partai Hanura Zulfahri Usman didapuk mengisi posisi Komisaris Independen di PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk atau Bank BRI. Penunjukan Zulfahri ditetapkan dalam Rapat Umum Pemegang Saham Tahunan (RUPST) pada Selasa tanggal 18 Februari 2020. Mengacu pada aturan yang berlaku secara tegas melarang pengurus partai politik memegang jabatan sebagai direksi dan komisaris BUMN. Hal itu tertuang dalam Peraturan Menteri BUMN Nomor Per-02/MBU/02/2015 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN. Staf Khusus Menteri BUMN Arya

²³ iNews Portal. "Erick Thohir Beberkan 5 Prioritas sebagai Fondasi BUMN". <https://www.inews.id/finance/makro/erick-thohir-beberkan-5-prioritas-sebagai-fondasi-bumn> (diakses 22 Februari 2020).

²⁴ Borneonews.co.id. "Indef: Bos BUMN Harus Steril dari Partai Politik dan Kasus Hukum". <https://www.borneonews.co.id/berita/145897-indef-bos-bumn-harus-steril-dari-partai-politik-dan-kasus-hukum> (diakses 22 Februari 2020).

Sinulingga mengungkapkan, nantinya Zulfahri harus mundur dari posisi Bendahara Hanura setelah penunjukan dirinya tersebut. Sehingga dengan demikian, tidak terdapat masalah (hukum, pen). Menurutnya, penunjukan Zulfahri sebagai komisaris di Bank BRI tak melanggar aturan, karena nantinya kader Hanura itu akan melepas posisinya di partai. Selain Zulfahri sebagai sosok dari parpol koalisi. Komisaris Independen lainnya adalah Dwi Ria Latifa yang merupakan politikus PDI-P yang juga mantan Anggota DPR RI periode 2014-2019. Dwi Ria juga dikenal sebagai advokat yang memiliki kantor pengacara sendiri.²⁵

Berdasarkan uraian di atas, diketahui bahwa regulasi masih memiliki ruas-ruas kosong yang bisa dimanfaatkan yang pada akhirnya menimbulkan penyakit bagi BUMN. Sofyan A. Djilil, di dalam bukunya "Strategi Kebijakan dan Pemberdayaan BUMN",²⁶ menguraikan beberapa penyakit BUMN, antara lain: 1. Kebiasaan BUMN untuk merambah semua sektor usaha. Hal itu sebagai kebiasaan buruk karena tidak semua bidang usaha sesuai dengan kegiatan utama BUMN tersebut. Dalam hal ini sebuah

BUMN seharusnya fokus dan maksimal dalam bidang usaha yang menjadi kegiatan utamanya. Perilaku yang tidak fokus dan merambah semua bidang usaha, tanpa strategi yang matang bisa menjadi penyebab kebangkrutan BUMN; 2. Penyakit kedua adalah kondisi ketika BUMN menjadi sapi perahan. BUMN memang harus memberikan sumbangan kepada pertumbuhan ekonomi negara. Namun demikian, kewajiban BUMN itu harus disesuaikan dengan kondisi, sehingga tidak meruntuhkan kondisi keuangan BUMN; dan 3. Penyakit terakhir adalah menjadi obyek eksploitasi bersama. Situasi ini terjadi ketika satu atau sekelompok orang berusaha mendapat keuntungan pribadi dari setiap kegiatan BUMN. Kondisi tersebut akan sangat merugikan BUMN karena keuntungan yang seharusnya disumbangkan kepada masyarakat justru dinikmati oleh segelintir orang saja.

Penyakit tersebut di atas salah satunya sudah diobati dengan ditetapkannya Surat Edaran Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor: SE-7/MBU/12/2019 tentang Ketaatan pada Ketentuan Peraturan Perundang-undangan dalam

²⁵ Kompas.com. "Pengurus Partai Jadi Komisaris BRI, Ini Penjelasan Kementerian BUMN". <https://money.kompas.com/read/2020/02/19/193700926/pengurus-partai-jadi-komisaris-bri-ini-penjelasan-kementerian-bumn?page=all> (diakses 22 Februari 2020).

²⁶ Freesca Syafitri, *Permasalahan BUMN di Indonesia*, (Jakarta: Biro Analisa Anggaran dan Pelaksanaan APBN – SETJEN DPR-RI, 2013), hlm. 2.

Rangka Penerapan *Good Corporate Governance*, yang pada bagian isinya menyebutkan bahwa Direksi, Dewan Komisaris, dan Dewan Pengawas diminta untuk: 1. Selalu mematuhi setiap ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai salah satu bentuk penerapan prinsip *good corporate governance* dalam menjalankan pengurusan dan pengawasan perusahaan; dan 2. Bertindak kooperatif dan bertanggung jawab terhadap setiap permasalahan hukum yang terjadi, termasuk antara lain memenuhi setiap panggilan aparat penegak hukum apabila terjadi permasalahan hukum di masing-masing BUMN.²⁷

Berdasarkan analisis dan evaluasi hukum mengenai peningkatan peran Badan Usaha Milik Negara sebagai agen pembangunan di bidang pangan, infrastruktur dan perumahan, diperoleh kesimpulan, antara lain: Perubahan pengertian BUMN; Perubahan kategori BUMN hendaknya dimasukkan dalam revisi UU BUMN; Harus dibedakan secara nyata antara kerugian negara dengan resiko bisnis; Penyatuan kultur perusahaan dilaksanakan

secara alami dan bertahap; dan BUMN yang sehat tidak harus “menggendong” anak perusahaan yang sakit.²⁸

2. Kebutuhan Sumber Daya Manusia yang Berintegritas Dikaitkan dengan Kepastian Hukum bagi Urgensi Regulasi terhadap Ide-ide Penguatan BUMN dalam Rangka Optimalisasi Pendapatan dari Perusahaan Milik Negara

Sembilan tahun yang lalu, yaitu pada tahun 2011, terungkap adanya 22 hal yang menjadi permasalahan dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, yaitu: Pengertian kekayaan negara yang dipisahkan; Modal perum tidak terbagi atas saham; Pengertian Menteri. Maksudnya, menimbulkan kerancuan karena secara prinsip kedudukan menteri dapat sebagai pemegang saham dan sekaligus sebagai pejabat publik; Rumusan pengertian persero; Istilah Privatisasi. Maksudnya, privatisasi diartikan sebagai penyerahan kepemilikan saham kepada masyarakat. Hal ini kurang sejalan dengan protokol pasar modal yang mengartikan *go private* sebagai pengembalian saham; Maksud dan tujuan pen-

²⁷ Selengkapnya lihat: Surat Edaran Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor: SE-7/MBU/12/2019 tentang Ketaatan pada Ketentuan Peraturan Perundang-undangan dalam Rangka Penerapan *Good Corporate Governance*.

²⁸ Pocut Eliza, *Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum mengenai Peningkatan Peran Badan Usaha Milik Negara sebagai Agen Pembangunan di Bidang Pangan, Infrastruktur dan Perumahan* (Jakarta: Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Tahun, 2016), hlm. 165-166.

dirian BUMN; Perlakuan khusus terhadap BUMN dengan banyaknya peraturan perundang-undangan yang ikut mengatur BUMN; Sumber penyertaan modal negara terhadap BUMN; Penegasan pemberlakuan sistem pengelolaan PT terhadap pengelolaan Persero; Penegasan menteri sebagai wakil negara selaku pemegang saham; Calon anggota direksi dan internal perusahaan; Larangan jabatan rangkap dalam kampanye pemilu; Banyak ketidakjelasan dalam pengaturan perum; Saham BUMN menjadi penyertaan modal pemerintah pusat dalam rangka pendirian BUMN; Penetapan unit instansi pemerintah sebagai BUMN; Ketentuan PSO (*Public Service Obligation*); Pemeriksaan eksternal; Karyawan BUMN yang diangkat menjadi direksi; Kedudukan direksi, dewan komisaris, Dewan pengawas dan karyawan bukan sebagai penyelenggara negara dan pemerintah; Penegasan piutang BUMN bukan piutang negara; Sinergi BUMN, dimana dalam UU BUMN belum mengatur masalah ini; dan Permohonan pailit terhadap BUMN.²⁹

Sudah banyak kasus korupsi yang ditangani oleh KPK sejak lembaga

ini berdiri. Dan sejak tahun 2008 hingga 2012 (bahkan sampai 2019, pen), selalu saja ada kasus korupsi yang melibatkan BUMN. KPK memberi perhatian khusus kepada persoalan yang menyeret BUMN. Berbagai pencegahan dilakukan supaya kasus itu tidak terulang lagi.³⁰ Kebanyakan kasus korupsi yang melibatkan lembaga negara dan BUMN menurut Wakil Ketua PPAK Dian Ediana Rae, dibantu oleh pihak *money launderer* profesional yang khusus memberikan konsultasi pencucian uang.³¹

Direksi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang terseret kasus korupsi antara lain adalah Direktur Utama PT Industri Telekomunikasi Indonesia (Persero) Darman Mappangara, Direktur Teknologi dan Produksi PT Krakatau Steel (Persero) Tbk Wisnu Kuncoro, dan Direktur Utama PT Perusahaan Listrik Negara (Persero) Tbk Sofyan Basir. Lalu, PT Perkebunan Nusantara III (PTPN III) menyusul dua perusahaan sebelumnya dengan penangkapan Direktur Utama Dolly Pulungan dan Direktur Pemasaran I Kadek Kertha Laksana. Setelah PTPN III, masih ada

²⁹ Okezone Economy. "Inilah 22 Masalah di UU BUMN". <https://economy.okezone.com/read/2011/04/04/320/442089/inilah-22-masalah-di-uu-bumn> (diakses 22 Februari 2020).

³⁰ Detiknews. "Busyro Sebut Banyak Kasus Korupsi yang Libatkan BUMN". <https://news.detik.com/berita/d-1932538/busyro-sebut-banyak-kasus-korupsi-yang-libatkan-bumn> (diakses 13 Februari 2020).

³¹ Bisnis Liputan6.com. "Ini Alasan Direksi BUMN Rawan Terjerat Kasus Hukum". <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4025700/ini-alasan-direksi-bumn-rawan-terjerat-kasus-hukum> (diakses 22 Februari 2020).

Direktur Utama Perum Perikanan Indonesia (Perindo) Risyanto Suanda.³²

Sederet kasus hukum yang dihadapi oleh direksi BUMN ini seakan memperlihatkan tata kelola perusahaan pelat merah yang belum membaik dari tahun ke tahun. Pejabat perusahaan yang mayoritas sahamnya dimiliki oleh pemerintah seakan tak pernah jera terjerat permasalahan hukum. Ekonom Center of Reform on Economics (CORE) Indonesia Piter Abdullah mengatakan bahwa tak heran, kasus korupsi tak pernah selesai di tubuh BUMN. Oleh karena itu, pemerintah lagi-lagi harus mengevaluasi sistem yang ada di semua birokrasi. Menurutnya, pimpinan BUMN sulit untuk benar-benar bekerja bersih jika sistem di Indonesia terus seperti sekarang ini. Managing Director Lembaga Management FEB Universitas Indonesia Toto Pranoto menyatakan bahwa jika BUMN membutuhkan dana besar untuk menutupi keperluan nonteknis demi kelancaran bisnisnya, maka korupsi memang sulit dihindari. Untuk itu, perbaikan ekosistem di ekosistem BUMN itu sendiri harus benar-benar dilakukan oleh pemerintah. Penegakan hukum yang konsisten dan perbaikan ekosistem mutlak

harus dijalankan. Selain itu, dewan komisaris perusahaan juga perlu memperkuat pengawasannya terhadap BUMN. Jangan sampai, dewan komisaris hanya terkesan sebagai pajangan. Lalu Kementerian BUMN juga harus melakukan seleksi yang ketat untuk calon direksi, potensi calon direksi bermasalah sebaiknya dihindari. Menteri BUMN Rini Soemarno sebelumnya mengatakan sebenarnya pihaknya selalu menindak tegas pimpinan perusahaan pelat merah yang dijadikan tersangka oleh lembaga anti-rasuah. Ia juga menekankan bahwa tindakan korupsi hanya mencerminkan perseorangan saja.³³

Konsultan Hukum Ary Zulfikar Ary menegaskan bahwa jika Direksi BUMN telah menjalankan tugas dan fungsinya dengan itikad baik, dan menjalankan *good corporate governance* sesuai dengan *fiduciary duty* sebagai direksi, maka yang bersangkutan tidak bisa dikriminalkan. Sedangkan jika ternyata jajaran direksi suatu BUMN tidak menjalankan prinsip *fiduciary duty* dan menyebabkan kerugian perusahaan, maka direksi tersebut dapat dimintakan pertanggungjawaban secara perdata atas kerugian yang ditimbulkan.³⁴

³² CNN Indonesia. "Menyibak Akar Masalah Penyebab Korupsi Direksi BUMN". <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20191004063546-92-436640/menyibak-akar-masalah-penyebab-korupsi-direksi-bumn> (diakses 22 Februari 2020).

³³ *Ibid.*

³⁴ Borneonews.co.id. "Indef: Bos BUMN Harus Steril dari Partai Politik dan Kasus Hukum". <https://www.borneonews.co.id/berita/145897-indef-bos-bumn-harus-steril-dari-partai-politik-dan-kasus-hukum> (diakses 22 Februari 2020).

Wakil Sekretaris Jenderal Partai Gerindra Andre Rosiade mengapresiasi langkah Menteri BUMN Erick Thohir memecat Direktur Utama Garuda Indonesia Ari Askhara terkait kasus penyelundupan motor Harley Davidson dan sepeda Brompton. Andre Rosiade menilai bahwa hal ini bisa menjadi peringatan bagi sejumlah pimpinan BUMN lainnya agar tidak menyalahgunakan wewenang atau kekuasaan yang dimiliki. Garuda hanyalah puncak gunung es, masih banyak kasus-kasus lain yang perlu diselesaikan, seperti kasus Jiwasraya. Andre Rosiade membeberkan bahwa saat ini Jiwasraya memiliki hutang dengan jumlah yang cukup fantastis. Bahkan melebihi total ekuitas yang dimiliki Jiwasraya. Sampai kuartal ketiga tahun 2019, Jiwasraya itu sudah punya sudah hampir Rp 49 triliun, sedangkan total ekuitasnya hanya sampai 25 triliun saja, ada hampir 23 triliun hutang Jiwasraya yang harus dibayarkan.³⁵

Praktik penyelundupan Harley-Davidson yang menjerat jajaran direksi Garuda Indonesia turut membuka karut marut tata kelola di berbagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Salah satunya tentang direksi BUMN yang merangkap jabatan komisaris di banyak anak perusahaan. Menteri

BUMN Erick Thohir menganggap rangkap jabatan tersebut rawan membuat perusahaan tidak sehat. Karena itu, dia menerbitkan Keputusan Menteri BUMN No. SK-315/MBU/12/2019. Dalam aturan itu, Erick meminta agar pendirian anak perusahaan dan perusahaan patungan (*joint venture*) dihentikan untuk sementara (*moratorium*) sampai Menteri BUMN sendiri yang mencabutnya.³⁶

Selain itu, Kementerian BUMN akan melakukan *review* terhadap anak perusahaan dan perusahaan patungan yang kinerjanya dianggap tidak baik dengan tujuan jangan sampai BUMN dimanfaatkan oleh oknum-oknum yang ingin menggerogoti perusahaan yang sehat. Ketegasan Erick bukan tanpa sebab. Skandal Garuda yang menghebohkan juga menyeret fakta lain bahwa maskapai kelas kakap itu memiliki anak dari anak usaha (cucu) yang diberi nama Garuda Tauberes Indonesia. Erick juga menyinggung jabatan komisaris di perusahaan itu yang diduduki oleh mantan Dirut Garuda Indonesia Ari Ashkara yang dicopot karena diduga terlibat skandal penyelundupan Harley. Ari Askhara, adalah komisaris di enam anak perusahaan. Itu dicopot semua. Dia juga mengaku kaget dengan banyaknya

³⁵ Tribunnews.com. "Andre Rosiade Minta Erick Thohir Ungkap Kasus Ini: Lebih Besar dari Skandal Century". <https://www.tribunnews.com/nasional/2019/12/09/andre-rosiade-minta-erick-thohir-ungkap-kasus-ini-lebih-besar-dari-skandal-century> (diakses 13 Februari 2020).

³⁶ Manadopost.id. "Erick Stop Pembentukan Anak-Cucu BUMN". <http://manadopost.id/read/2019/12/14/Erick-Stop-Pembentukan-Anak-Cucu-BUMN/63527> (diakses 13 Februari 2020).

jabatan komisaris yang bisa dipegang Ari. Sebab, menurut dia, rangkap jabatan semacam itu tidak sehat.³⁷

Erick juga mengaku kaget saat mengetahui bahwa Pertamina memiliki 142 anak dan cucu usaha. Terpisah, Staf Khusus Kementerian BUMN Arya Sinulingga menuturkan hal senada. Bahkan, tak hanya Pertamina, PT Krakatau Steel Tbk (KRAS) juga tercatat punya sekitar 60 anak dan cucu perusahaan. Pihaknya juga tengah mengkaji berapa batas sesungguhnya agar direksi bisa merangkap jabatan komisaris anak perusahaan BUMN. Sebab, ada satu direktur BUMN yang menjabat komisaris di delapan anak perusahaan. Arya sempat menyebut bahwa aturan main dalam Peraturan Menteri atau Permen BUMN selama ini memang memperbolehkan direksi BUMN memegang posisi komisaris anak perusahaan dengan alasan agar direktur BUMN bisa juga mengawasi jalannya anak perusahaan. Namun, Arya menjelaskan, direktur BUMN yang merangkap jabatan tersebut tidak akan mampu mengawasi sampai delapan anak perusahaan Arya juga menyebut bahwa Kementerian BUMN akan merampingkan anak hingga cucu usaha yang memiliki bisnis berbeda. Kementerian BUMN akan menye-

uaikan struktur perusahaan sesuai dengan bisnis inti (*core business*) dari induk usaha. Namun, bentuknya tak sama seperti *holding* sektoral.³⁸

Realisasi pembentukan induk usaha (*holding*) pada perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berdasarkan *core business* mesti disikapi dan dilaksanakan secara hati-hati. Sebab, ada sejumlah potensi hukum yang mungkin muncul ke permukaan ketika proses *holding* BUMN itu direalisasikan. Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) Muhammad Faiz Aziz menyebutkan, paling tidak ada tiga persoalan hukum yang mungkin mencuat terkait dengan kebijakan tersebut. Persoalan yang pertama berkaitan dengan status hukum BUMN. Potensi kedua yang mungkin muncul terkait dengan aspek persaingan usaha tidak sehat. Sedangkan persoalan yang ketiga berkaitan dengan aspek hukum pasar modal. Menurutnya, tentu ada sejumlah perusahaan yang telah menjadi perusahaan terbuka (Tbk). Untuk itu, perlu ada perlindungan terhadap investor berkaitan dengan kebijakan *holding* BUMN. Sebagai informasi, Kementerian BUMN berencana membentuk 15 induk usaha pada tujuh sektor sebagai bagian dari Roadmap BUMN Tahun 2015-2019.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

Ketujuh sektor itu, antara lain holding logistik dan perdagangan, perkebunan, farmasi, perkapalan, konstruksi dan infrastruktur, tambang dan pertanian strategis.³⁹

Pengajar Hukum Anggaran Negara dan Keuangan Publik Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FHUI) Dian Puji Simatupang menyebutkan bahwa regulasi yang ada terutama ketika berkaitan dengan aspek modal dan keuangan negara memang sangat rumit pengaturannya. Padahal, kejelasan status hukum BUMN mutlak berkaitan dengan kebijakan ini. Jadi, *holding* atau tidak *holding* dalam konteks di Indonesia bukan persoalan. Tapi yang jadi masalah adalah status hukum BUMN yang masih sangat *over regulated*. Lebih lanjut, kata Dian, idealnya yang dikategorikan sebagai BUMN memang hanya perusahaan induknya saja. Namun, selama ini praktiknya justru yang mendapat kucuran keuangan negara tak hanya induk perusahaan melainkan sampai ke anak usaha dan bahkan cucu usaha. Atas dasar itu, aspek status hukum menjadi hal yang krusial dalam rangka kebijakan *holding* BUMN. Sebab, ketika status hukum tidak jelas, maka aturan turunan yang berkaitan dengan *holding* BUMN ini bisa saja menjadi ikut tidak jelas.⁴⁰

Pengamat BUMN dari *Institute for Development of Economics and Finance* (Indef) Abra Talattov menilai Menteri BUMN Erick Thohir cukup berhasil mengirimkan sinyal positif pada publik tentang optimismenya mereformasi BUMN dengan upaya bersih-bersih dan keberaniannya melawan setiap intervensi politik. Bahkan, mantan pemilik Inter Milan itu mempertaruhkan jabatannya jika dianggap tidak amanah. Namun dalam perjalanannya, kata Abra, ikhtiar Erick melepaskan BUMN dari jerat kekuatan politik tampaknya menghadapi ganjalan tembok besar yang akhirnya memaksa Erick harus realistis dan akomodatif dalam proses pemilihan direksi dan komisaris sebagian BUMN. Abra berharap Erick menghentikan sikap kompromisnya karena jabatannya saat ini menjadi pertaruhannya mengukir warisan untuk bangsa. Abra mendorong Erick konsisten dalam menjalani proses pemilihan komisaris dan direksi BUMN yang bebas intervensi politik, mencari sosok yang profesional sesuai kompetensi, pengalaman dan tentu rekam jejak yang baik seperti terbebas dari kasus hukum. Abra juga meminta proses fit dan proper test pejabat BUMN mesti dijalani secara transparan mungkin, termasuk dengan

³⁹ Hukumonline.com. "Tiga Persoalan Hukum di Balik Wacana Holding BUMN". <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56bb14923de61/tiga-persoalanhukum-di-balik-wacana-iholding-i-bumn/> (diakses 22 Februari 2020).

⁴⁰ *Ibid.*

memberikan ruang uji publik atau masukan dari masyarakat. Abra mengemukakan ikhtiar bersih-bersih BUMN yang dilakukan Erick tentu bukan hanya soal merombak para pejabat BUMN, tetapi juga upaya membenahi dan menyembuhkan berbagai BUMN yang sedang mengidap penyakit dengan stadium keparahan masing-masing BUMN. Abra tak menampik persoalan yang melanda beberapa BUMN seperti Garuda, Jiwasraya, Asabri, memang bukan perkara mudah untuk disembuhkan dalam waktu singkat.⁴¹

Abra menambahkan upaya penyehatan BUMN yang sedang sakit harus dilakukan dengan hati-hati agar tidak menimbulkan masalah baru. Untuk itu, Erick mesti membentuk tim khusus ibarat Kopassus yang sangat dipercaya dan mampu menyelami permasalahan BUMN tanpa membawa titipan politik. Selain itu, kata Abra, tim khusus tersebut juga diharapkan dapat membantu Erick menyusun peta jalan dan strategi jangka menengah hingga jangka panjang dalam mentransformasikan BUMN sebagai kekuatan besar negara. Abra menambahkan hal mendesak yang perlu dilakukan Erick ialah mendorong kembali penyusunan dan pembahasan

naskah akademik dan revisi UU BUMN. Reformasi di tubuh BUMN memerlukan adanya perbaikan dari sisi kelembagaan. Abra mengambil contoh wacana transformasi Kementerian BUMN bisa dalam bentuk berubah menjadi lembaga baru yang mengawasi BUMN namun bersifat otonom langsung di bawah presiden, namun juga merepresentasikan aspirasi eksekutif dan legislatif.⁴²

Upaya untuk mewujudkan BUMN bersih tentu harus didukung oleh semua pihak. Prof. Erman Rajagukguk, dalam makalah "Peranan Hukum dalam Mendorong BUMN Meningkatkan Pendapatan Negara dan Kesejahteraan Rakyat", menyatakan bahwa hukum memiliki peranan yang signifikan dalam mendorong BUMN meningkatkan pendapatan negara dan kesejahteraan rakyat melalui sinergitas antara ketiga unsur dalam sistem hukum yaitu substansi, aparatur, dan budaya hukum. Sayangnya, bila menilik substansi atau regulasi yang mengatur BUMN dan/atau memiliki titik singgung dengan keberadaan BUMN, sebagian kalangan menilai regulasi di Indonesia justru rentan menyeret tindakan BUMN ke ranah korupsi.⁴³

⁴¹ Republika Online. "Tantangan Bereskan BUMN: Waktu dan Kompleksnya Persoalan". <https://republika.co.id/berita/q56fjj370/ekonomi/korporasi/20/02/04/q54c8a370-tantangan-bereskan-bumn-waktu-dan-kompleksnya-persoalan> (diakses 22 Februari 2020).

⁴² *Ibid.*

⁴³ Hukumonline.com. "Mewujudkan BUMN Bersih". <https://www.hukumonline.com/talks/baca/lt534f68b483d2d/mewujudkan-bumn-bersih/> (diakses 22 Februari 2020).

Menteri BUMN Erick Thohir menyatakan tengah mengelompokkan BUMN, termasuk BUMN yang menyandang status *dead-weight* atau sekarat, status tidak sehat, dan anak usaha BUMN yang dinilai tak bermanfaat. BUMN yang menyandang status sekarat ialah perusahaan yang secara bisnis dan keuangan terus melorot. BUMN tersebut antara lain ialah PT Industri Sandang Nusantara (Persero) dan PT Kertas Kraft Aceh (Persero). Sedangkan perusahaan yang menyandang status tidak sehat ialah PT PANN lantaran hanya memiliki 7 karya-wan. Erick mencatat ada 10 perusahaan pelat merah yang sekarat. Perusahaan ini kemungkinan ditutup atau digabungkan (*merger*). Sedangkan anak usaha BUMN yang dinilai tak bermanfaat karena tidak memberi manfaat bagi induk, di antaranya adalah lima anak usaha PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk. Untuk mengeksekusi BUMN dan anak usaha BUMN tersebut, Erick masih menunggu payung hukum berupa Peraturan Presiden (Perpres) yang memberi keleluasaan untuk menggabungkan (*merger*) maupun menutup usaha perusahaan milik negara.⁴⁴

Berdasarkan hal tersebut di atas, kepastian hukum dalam berbagai bentuk regulasi sangat dibutuhkan dalam penguatan BUMN dalam rangka

optimalisasi pendapatan dari perusahaan milik negara. Oleh karena itu, sangat tepat apabila regulasi tersebut juga ditopang dengan sumber daya manusia yang berintegritas dalam pelaksanaan kewajibannya.

Indonesia pada tahun 80-an oleh Profesor Alatas dikatakan sudah sampai ke stadium 3 penyakit korupsinya. Jadi, satu langkah lagi, stadium 4, akan mati atau diamputasi. Pada saat Erick Thohir masuk ke BUMN, seluruh rakyat terperanjat karena ternyata besar sekali korupsi di Jiwasurya, Asabri, bahkan Garuda (walaupun kecil tapi secara etika lebih berat). Perusahaan negara saat ini berjumlah sebanyak 142 badan usaha. Pandangan Erick Thohir terkait dengan bagaimana apabila semua badan usaha tersebut selama ini jadi sasaran perampokan, dijawab dengan tegas dengan kata kunci akhlak. Menurutnya, pada akhirnya permasalahan di BUMN adalah mengenai manusianya. Karena, apapun yang dilakukan dengan sistem apapun kalau memang akhlaknya tidak bagus, maka akan percuma saja. Tetapi, tentunya tidak boleh menyerah karena BUMN diketahui sebagai aset yang kontribusinya sangat besar kepada negara, yaitu hampir 467 triliun, deviden pajak dan juga *economic impact*-nya dan lain-lainnya. Jadi, profesionalisme dan

⁴⁴ Finance.detik.com. "Tegas! Erick Thohir Mau Tutup BUMN Sekarat". <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4908158/tegas-erick-thohir-mau-tutup-bumn-sekarat> (diakses 22 Februari 2020).

transparansi harus menjadi bagian penting dari pada BUMN.⁴⁵

Profesionalisme dibutuhkan dalam mengelola aset BUMN sebesar hampir 8400 triliun dan profitabilitasnya per tahun hampir 210 triliun. Sedangkan transparan dibutuhkan karena ini aset negara bukan aset pribadi dan juga karena ini memang sebuah pondasi yang sangat penting buat negara Indonesia. Walaupun memang banyak negara memiliki konsep yang berbeda, seperti Amerika yang tidak mengenal *state-owned enterprises* atau BUMN, tetapi negara seperti China atau Norwegia pun masih punya sebenarnya. Oleh karena itu, tidak lain, suatu pilihan mutlak, BUMN harus menjadi juga yang namanya sekuriti daripada energi dan juga tentu untuk *foodnya* karena jumlah penduduk Indonesia sangat besar, yaitu 271 juta dan juga harus mengantisipasi penduduk untuk dua puluh tiga puluh tahun mendatang sehingga *health security* juga harus mulai dicanangkan di BUMN. BUMN merupakan bisnis tetapi *public service-nya* juga penting. Terdapat empat kategori BUMN: Pertama, BUMN yang memang lebih ke bisnis seperti Telkomsel dan Bank Mandiri. Kedua, BUMN yang *mix* antara bisnis aset yang besar tapi *public service-nya* juga sangat besar seperti PLN dan Pertamina. Ketiga, *public service-nya*

sangat besar sedangkan bisnisnya kurang seperti Bulog dan PT Pupuk Indonesia. Keempat, BUMN *nggak jelas*. Untuk tipe BUMN keempat ini, Erik Thohir telah mengusulkan kepada Presiden dan Menteri Keuangan (karena kementerian yang dipimpinnya hanya sebagai pengelola bukan pemilik) untuk dilakukan likuidasi atau *merger* supaya aset-aset yang nantinya jadi penyakit segera dikonsolidasikan. Hal tersebut semuanya konkrit sehingga tidak hanya wacana karena Indonesia paling jago membuat makalah, tetapi, bermasalah dalam implementasinya.⁴⁶

Berdasarkan hal tersebut di atas, Erik Thohir menyampaikan lima langkah konkrit yang dilakukan. Pertama, *mapping* BUMN, yaitu klasifikasi terhadap BUMN bisnis dan BUMN *public service*. Kedua, keterbukaan terhadap teknologi. Ketiga, BUMN kembali ke *core* bisnisnya karena inilah yang menjadi pusat bagi oknum-oknum atau mafia BUMN mengambil kesempatan ketika BUMN musti menyeberang ke industri yang lain. Oleh karena itu, harus segera dikonsolidasikan. Contoh yang kecil saja, konsolidasi farmasi dan Rumah Sakit. Bagaimana bisnis rumah sakit di BUMN bisa sehat kalau pemiliknya seperti Pertamina dan PTPN tidak ada orang-orang yang punya ekspertis di rumah sakit. Padahal setelah dikonso-

⁴⁵ YouTube · Indonesia Lawyers Club, *Op. Cit.*

⁴⁶ *Ibid.*

lidasikan nantinya, total Rumah Sakit BUMN adalah sebanyak 6500 tempat tidur itu merupakan terbesar di Indonesia di mana marketnya 25%. Selanjutnya, untuk segala investasi yaitu *B to B*, tetapi musti ada *add value* karena era bagi Indonesia sekarang bukan hanya menjadi *market* karena itu *add value* harus dilakukan. Misalnya, di dalam kerjasama dengan Abu Dhabi dalam lingkup pembuatan *smelter aluminium*, Indonesia tidak hanya menginginkan *smelter* tersebut, tetapi juga menginginkan *training know how*-nya dan dipaksakan terdapat alih teknologi. Dengan demikian, *add value* tidak hanya bisnis, tetapi juga layanan masyarakat. Terakhir, semua pihak harus sepakat bahwa sumber daya manusia di BUMN dan Kementerian BUMN harus ditingkatkan, terutama di bidang pendi-

dikannya.⁴⁷ Kementerian BUMN juga harus memastikan bahwa kementerian ini bukan menjadi kementerian yang birokrasi tetapi juga kementerian yang mengerti tentang korporasi.⁴⁸

Setiap organisasi membutuhkan stabilitas agar tetap berlanjut, namun terlalu banyak stabilitas dengan mengorbankan hal-hal yang fleksibel pada kasus tertentu dalam sebuah organisasi juga akan berakibat kurang baik.⁴⁹ Oleh karena itu, masing-masing BUMN harus dipelajari dan dievaluasi kondisinya guna menetapkan keputusan yang tepat yang spesifik dengan kasus yang dihadapinya.⁵⁰ Upaya konsolidasi dan penggabungan BUMN, tujuan utamanya bukan hanya mengurangi jumlah BUMN, namun lebih pada upaya untuk meningkatkan kualitas BUMN sebagai badan usaha.⁵¹

⁴⁷ Berdasarkan Pasal 31 ayat (3) konstitusi Indonesia, disebutkan bahwa “Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.” Lihat juga pembahasan mengenai pasal ini di dalam buku: A. Sakti Ramdhon Syah R., *Perundang-Undangan Indonesia: Kajian Mengenai Ilmu dan Teori Perundang-Undangan serta Pembentukannya* (Makassar, Social Politic Genius (SIGn), 2020), hlm. 154.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Benny Hutahayan, dkk., *Praktik Kepemimpinan Transformasional di BUMN (Kajian Empiris Karyawan PT Barata Indonesia (Persero))* (Yogyakarta: Deepublish, 2019), hlm. 20.

⁵⁰ Tjiptohadi Sawarjuwono, *Aspek Perilaku Manusia dalam Dunia Akuntansi (Akuntansi Keperilakuan)* (Surabaya: Airlangga University Press, 2012), hlm. 160.

⁵¹ Wahyu dan Iwan Setiawan, *BUMN Pangan: Evolusi Menuju Kedaulatan Pangan* (Jakarta: Penebar Swadaya, 2017), hlm. 166.

Mendorong organ perseroan agar keputusan dan tindakannya dilandasi dengan nilai moral yang tinggi, baik terhadap pemangku kepentingan (*stakeholders*) maupun pelestarian lingkungan di sekitar BUMN.⁵² Moral berasal dari bahasa Latin *mos - moris*, yang artinya adat kelakuan atau kebiasaan. Moral secara istilah luas disebut pula kesusilaan (etika), akhlak. Isinya, laku susila yang mendasarkan norma, inspirasinya dari wahyu Yang Ilahi. Moral, bidang yang berkaitan dengan tindakan adil dan tidak adil, baik dan tidak baik, dalam saling menghormati sesama manusia.⁵³ Asas-asas dalam pengelolaan keuangan negara (di dalam sebuah regulasi, pen) bukanlah kaidah hukum atau norma hukum sehingga tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat, melainkan hanya memiliki kekuatan moral yang dapat dijadikan pedoman dalam pengelolaan keuangan negara.⁵⁴ Dengan demikian, asas hukum pada dasarnya cenderung mengandung makna etis maupun moral.⁵⁵

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis telah memaparkan berbagai solusi dalam hal melakukan penyempurnaan pada saran tindakan yang harus dilakukan dalam lingkup penguatan BUMN sehingga persoalan BUMN dapat diselesaikan dengan lebih cepat, antara lain seperti tiada lagi aksi korupsi di BUMN, tidak terjadi lagi permasalahan antara sesama BUMN, BUMN yang isinya pensiunan semua, sampai dengan penutupan BUMN yang sekarat (secara bisnis dan keuangan terus melorot). Yang kesemuanya itu penulis kerucutkan berpuncak pada persoalan moral atau etika atau akhlak.

Kewajiban Manusia tidak semata-mata kewajiban hukum, ada juga kewajiban moral, kewajiban agama, dan lainnya.⁵⁶ Menurut SM. Amin, hukum adalah kumpulan peraturan-peraturan yang terdiri dari norma dan sanksi-sanksi.⁵⁷ Kaidah kesusilaan (moral) adalah peraturan hidup yang dianggap sebagai suara hati sanubari manusia berhubungan dengan manusia sebagai individu

⁵² Cyrillus Harinowo, dkk., *Kebangkitan BUMN Sektor Perhubungan* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2019), hlm. 38.

⁵³ Sulaiman Tripa, *Rekonseptualisasi Hukum Indonesia* (Banda Aceh: Bandar Publishing, 2019), hlm. 121-122.

⁵⁴ Muhammad Teguh Pangestu, *Badan Usaha Milik Negara dan Status Hukum Kekayaan Negara berdasarkan UU BUMN* (Makassar: Social Politic Genius (SIGn), 2020), hlm. 11-12.

⁵⁵ A. Sakti Ramdhon Syah R., *Dasar-dasar Hukum Tata Negara: Suatu Kajian Pengantar Hukum Tata Negara dalam Perspektif Teoritis-Filosofis*, (Makassar: Social Politic Genius (SIGn), 2019), hlm. 35.

⁵⁶ Marhaeni Ria Siombo, dan J. M. Henny Wiludjeng, *Hukum dalam Kajian Antropologi*, (Jakarta: Penerbit Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya, 2019), hlm. 67.

⁵⁷ Marjan Miharja, *Pengantar Hukum Indonesia* (Surabaya: Penerbit Qiara Media, 2019), hlm. 16.

karena menyangkut kehidupan pribadi manusia, kaidah kesusilaan ini dapat menetapkan baik dan buruknya suatu perbuatan manusia (universal). Contoh: Hen-daklah engkau berlaku jujur. Hendaklah engkau berbuat baik terhadap sesama manusia.⁵⁸

Kaidah-kaidah kesusilaan (moral/etika dalam arti sempit) tertuju pada kebaikan hidup pribadi atau kebersihan hati nurani dan akhlak.⁵⁹ Oleh Achmad Ali, norma atau kaidah-kaidah sosial itu terdiri kaidah hukum, kaidah kesusilaan/moral, kaidah kesopanan, dan kaidah agama. Kaidah kesusilaan bersumber dari diri sendiri/otonom, sanksinya bersifat internal (artinya berasal dalam perasaan si pelaku sendiri), isinya ditujukan pada sikap batin, bertujuan demi kepentingan si pelaku agar dia menyempurnakan diri sendiri, dan daya kerjanya lebih menitikberatkan pada kewajiban.⁶⁰ Kaidah kesopanan ber-beda dengan kaidah kaidah kesusilaan/moral.⁶¹

Bangsa Indonesia dikenal sebagai bangsa yang religius. Semua agama yang diakui oleh pemerintah dan yang

dianut oleh warga negara Indonesia pada dasarnya memiliki kesamaan dalam ajaran moral, semua ajaran moral tersebut dapat digunakan sebagai landasan moral bagi seluruh warga negara Indonesia dalam melaksanakan kehidupannya.⁶² Tidak terkecuali bagi mereka yang diberikan amanah sebagai pimpinan BUMN.

Moral atau moralitas digunakan untuk perbuatan yang sedang dinilai, sedangkan etika digunakan untuk mengkaji sistem nilai yang ada. Dalam bahasa Arab, padanan kata etika adalah akhlak yang merupakan kata jamak *khuluk* yang berarti perangai, tingkah laku atau tabiat.⁶³ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, etika dijelaskan dengan membedakan 3 (tiga) arti, yaitu: 1. Ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk serta tentang hak dan kewajiban moral (akhlak); 2. Kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak; dan 3. Nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat. Menurut Hasbullah Bakry, dalam bahasa Arab etika disebut akhlak yang

⁵⁸ Marjan Miharja, *Pengantar Ilmu hukum* (Surabaya: Penerbit Qiara Media, 2019), hlm. 12.

⁵⁹ Muhammad Zainal, *Pengantar Sosiologi Hukum* (Yogyakarta: Deepublish, 2019), hlm. 113.

⁶⁰ Dayanto dan Asma Karim, *Peraturan Daerah Responsif: Fondasi Teoretik dan Pedoman Pembentukannya* (Yogyakarta: Deepublish, 2015), hlm. 31.

⁶¹ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum: Edisi Kedua* (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 53.

⁶² F.H. Edy Nugroho, *Konsep dan Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia* (Jakarta: Penerbit Universitas Katoli Indonesia Atma Jaya, 2019), hlm. 34.

⁶³ Rahmanuddin Tomalili, *Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan* (Yogyakarta: Deepublish, 2019), hlm. 57-58.

berarti budi pekerti dan dalam bahasa Indonesia dinamakan tata-susila.⁶⁴

Kadang orang jahat bisa berkuasa bukan karena orang baik adalah suara minoritas, tapi karena suara orang-orang baik yang mayoritas itu cenderung memaklumi tindakan-tindakan jahat.⁶⁵ Oleh karena itu, setiap terjadi penyimpangan atau pelanggaran hukum di BUMN, sudah seharusnya diberitahukan kepada aparat penegak hukum sehingga akan "terpilih" dengan sendirinya orang-orang baik yang punya moral dan intelektualitas dalam memimpin BUMN.

kepastian hukum bagi urgensi regulasi terhadap ide penguatan BUMN dalam rangka optimalisasi pendapatan dari perusahaan milik negara harus dilakukan secara objektif dan transparan. Rekomendasi yang diberikan adalah: Pertama, para pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan harus memastikan tercapainya substansi ketentuan-ketentuan hukum yang berasal dari regulasi penguatan BUMN untuk kemaslahatan masyarakat. Kedua, terdapat aturan mengenai sanksi bagi pimpinan BUMN yang tidak bisa memberikan kemampuan terbaiknya dalam mengelola perusahaan negara yang dimuat di dalam Pakta Integritas.

D. Penutup

Urgensi regulasi terhadap ide-ide penguatan BUMN dalam rangka optimalisasi pendapatan dari perusahaan milik negara harus dilakukan melalui pemikiran yang cermat dan tepat dalam menentukan pola yang paling benar dan ideal. Hal tersebut disebabkan ide-ide penguatan BUMN dalam rangka optimalisasi pendapatan dari perusahaan milik negara teramat banyak polanya. Apabila telah terdapat ide penguatan BUMN yang telah disepakati bersama untuk dipilih sebagai dasar pengundangan, regulasi tersebut harus ditopang dengan payung hukum yang kokoh dan sulit untuk diuji keabsahannya.

Kebutuhan sumber daya manusia yang berintegritas dikaitkan dengan

⁶⁴ Adnan Murya dan Urip Sucipto, *Etika dan Tanggung Jawab Profesi* (Yogyakarta: Deepublish, 2019), hlm. 3-5.

⁶⁵ Riswan Erfa Mustajillah, *Kolase Hukum, Reformasi Birokrasi, Demokrasi, dan Nasionalisme* (Yogyakarta: Deepublish, 2019), hlm. 109.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ali, Achmad, *Menguak Tabir Hukum: Edisi Kedua* (Jakarta: Kencana, 2017).
- Andriyan, Dody Nur, *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik: Kombinasi Presidensial dengan Multipartai di Indonesia* (Yogyakarta: Deepublish, 2016).
- Dayanto dan Karim, Asma, *Peraturan Daerah Responsif: Fondasi Teoretik dan Pedoman Pembentukannya* (Yogyakarta: Deepublish, 2015).
- Eliza, Pocut, *Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum mengenai Peningkatan Peran Badan Usaha Milik Negara sebagai Agen Pembangunan di Bidang Pangan, Infrastruktur dan Perumahan* (Jakarta: Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Tahun, 2016).
- Harinowo, Cyrillus dkk., *Kebangkitan BUMN Sektor Perhubungan* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2019).
- Hutahayan, Benny dkk., *Praktik Kepemimpinan Transformasional di BUMN (Kajian Empiris Karyawan PT Barata Indonesia (Persero))* (Yogyakarta: Deepublish, 2019).
- Kementerian Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia, *Laporan Kinerja Kementerian BUMN Tahun 2015* (Jakarta: Kementerian BUMN, 2016).
- Kementerian Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia, *Rencana Strategis Deputy Bidang Usaha Energi, Logistik, Kawasan, dan Pariwisata 2015-2019* (Jakarta: Kementerian BUMN, 2016).
- Miharja, Marjan, *Pengantar Hukum Indonesia* (Surabaya: Penerbit Qiara Media, 2019).
- Miharja, Marjan, *Pengantar Ilmu hukum* (Surabaya: Penerbit Qiara Media, 2019).
- Murya, Adnan dan Sucipto, Urip, *Etika dan Tanggung Jawab Profesi* (Yogyakarta: Deepublish, 2019).
- Mustajillah, Riswan Erfa, *Kolase Hukum, Reformasi Birokrasi, Demokrasi, dan Nasionalisme* (Yogyakarta: Deepublish, 2019).
- Nugroho, F.H. Edy, *Konsep dan Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia* (Jakarta: Penerbit Universitas Katoli Indonesia Atma Jaya, 2019).
- Pangestu, Muhammad Teguh, *Badan Usaha Milik Negara dan Status Hukum Kekayaan Negara berdasarkan UU BUMN* (Makassar: Social Politic Genius (SIGN), 2020).
- Sawarjuwono, Tjiptohadi, *Aspek Perilaku Manusia dalam Dunia Akuntansi (Akuntansi Keperilakuan)* (Surabaya: Airlangga University Press, 2012).
- Sekretariat Kementerian BUMN, *Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKIP) Sekretariat Kementerian BUMN Tahun 2017*, (Jakarta: Sekretariat Kementerian BUMN, 2018).
- Sekretariat Kementerian BUMN, *Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKIP) Sekretariat Kementerian BUMN Tahun 2017*, Sekretariat Kementerian BUMN, Jakarta, 2018.
- Siombo, Marhaeni Ria, dan Wiludjeng, J. M. Henny, *Hukum dalam Kajian Antropologi*, (Jakarta: Penerbit Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya, 2019).

- Syafitri, Freesca, *Permasalahan BUMN di Indonesia*, (Jakarta: Biro Analisa Anggaran dan Pelaksanaan APBN – SETJEN DPR-RI, 2013).
- Syah R., A. Sakti Ramdhon, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara: Suatu Kajian Pengantar Hukum Tata Negara dalam Perspektif Teoritis-Filosofis*, (Makassar: Social Politic Genius (SIGn), 2019).
- Syah R., A. Sakti Ramdhon, *Perundang-Undangan Indonesia: Kajian Mengenai Ilmu dan Teori Perundang-Undangan serta Pembentukannya* (Makassar, Social Politic Genius (SIGn), 2020).
- Tomalili, Rahmanuddin, *Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan* (Yogyakarta: Deepublish, 2019).
- Tripa, Sulaiman, *Rekonseptualisasi Hukum Indonesia* (Banda Aceh: Bandar Publishing, 2019).
- Wahyu dan Setiawan, Iwan, *BUMN Pangan: Evolusi Menuju Kedaulatan Pangan* (Jakarta: Penebar Swadaya, 2017).
- Zainal, Muhammad. *Pengantar Sosiologi Hukum* (Yogyakarta: Deepublish, 2019).

B. Artikel

- Ade Kosasih, "Reformulasi Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-garis Besar Haluan Negara", *Mizani: Wacana Hukum, Ekonomi dan Keagamaan, Volume 5, No. 2, 2018*.
- Anindita, "Pengaturan Penerimaan Negara Bukan Pajak (Tinjauan Perpres Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional)", *Jurnal Pranata, Volume 1, Nomor 1, September 2018*.
- Anindita, "Pengaturan Penerimaan Negara Bukan Pajak Sebagai Wadah Perlindungan Hukum Keuangan Negara", *Jurnal Pranata, Vol. 2, No. 1, Februari 2019*.
- Henny Juliani, "Aspek Yuridis Transformasi Hukum Keuangan Publik ke Keuangan Privat terhadap Pengelolaan Kekayaan Negara yang Dipisahkan pada BUMN", *Administrative Law & Governance Journal Vol. 1 Edisi 2 Mei 2018*.
- Meirinawati dan Indah Prabawati, "Strategi Generik dalam Reformasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk Mewujudkan *Good Corporate Governance*", *Dinamika Governance, Volume 6. Nomor 1 April 2016*.
- Nuzul Fathyah, Tintin Sri Murtinah, dan Nurmita Sari, "Penyertaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara di Perusahaan Umum (Perum) (Studi pada Perum Perhutani)", *Journal of Business Administration Economic & Entrepreneurship, Vol. 1 No. 1, April 2019*.

C. Internet

- Bambang Ismoyo, "Lagi, Erick Thohir Rombak Direksi BUMN. Kali Ini...", *Warta Ekonomi: Portal Berita Ekonomi*, <https://www.wartaekonomi.co.id/read264092/lagi-erick->

- [thohir-rombak-direksi-bumn-kali-ini](#), (diakses 13 Februari 2020).
- Bisnis Liputan6.com. “Ini Alasan Direksi BUMN Rawan Terjerat Kasus Hukum”. <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4025700/ini-alasan-direksi-bumn-rawan-terjerat-kasus-hukum> (diakses 22 Februari 2020).
- Borneonews.co.id. “Indef: Bos BUMN Harus Steril dari Partai Politik dan Kasus Hukum”. <https://www.borneonews.co.id/berita/145897-indef-bos-bumn-harus-steril-dari-partai-politik-dan-kasus-hukum> (diakses 22 Februari 2020).
- Borneonews.co.id. “Indef: Bos BUMN Harus Steril dari Partai Politik dan Kasus Hukum”. <https://www.borneonews.co.id/berita/145897-indef-bos-bumn-harus-steril-dari-partai-politik-dan-kasus-hukum> (diakses 22 Februari 2020).
- CNN Indonesia. “Menyibak Akar Masalah Penyebab Korupsi Direksi BUMN”. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20191004063546-92-436640/menyibak-akar-masalah-penyebab-korupsi-direksi-bumn> (diakses 22 Februari 2020).
- Detiknews. “Busyro Sebut Banyak Kasus Korupsi yang Libatkan BUMN”. <https://news.detik.com/berita/d-1932538/busyro-sebut-banyak-kasus-korupsi-yang-libatkan-bumn> (diakses 13 Februari 2020).
- Finance.detik.com. “Tegas! Erick Thohir Mau Tutup BUMN Sekarat”. <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4908158/tegas-erick-thohir-mau-tutup-bumn-sekarat> (diakses 22 Februari 2020).
- Hukumonline.com. “Mewujudkan BUMN Bersih”. <https://www.hukumonline.com/talks/baca/lt534f68b483d2d/mewujudkan-bumn-bersih/> (diakses 22 Februari 2020).
- Hukumonline.com. “Tiga Persoalan Hukum di Balik Wacana Holding BUMN”. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56bb14923de61/tiga-persoalan-hukum-di-balik-wacana-iholding-i-bumn/> (diakses 22 Februari 2020).
- iNews Portal. “Erick Thohir Beberkan 5 Prioritas sebagai Fondasi BUMN”. <https://www.inews.id/finance/makro/erick-thohir-beberkan-5-prioritas-sebagai-fondasi-bumn> (diakses 22 Februari 2020).
- Kementerian BUMN, “Menteri BUMN Erick Thohir Tunjuk 6 BUMN Bangun Klaster Industri Manufaktur”, Kementerian BUMN, bumn.go.id/inka/berita/1-Menteri-BUMN-Erick-Thohir-Tunjuk-6-BUMN-Bangun-Klaster-Industri-Manufaktur, (diakses 13 Februari 2020).
- Kementerian BUMN, “Penguatan BUMN Jadi Tren Dunia!”, Kementerian BUMN, www.bumn.go.id/ptpn5/berita/4185, (diakses 13 Februari 2020).
- Kementerian BUMN, “Tiga BUMN Siap Dilikuidasi!”, Kementerian BUMN, www.bumn.go.id/perhutani/berita/1896, (diakses 13 Februari 2020).
- Kementerian BUMN, “Genjot Infrastruktur, Menteri Rini Mampu Terjemahkan Nawacita”, bumn.go.id/wika/berita/0-Genjot-Infrastruktur-Menteri-Rini-Mampu-Terjemahkan-Nawacita, (diakses 13 Februari 2020).
- Kompas.com. “Pengurus Partai Jadi Komisaris BRI, Ini Penjelasan Kementerian BUMN”. <https://money.kompas.com/read/2020/02/19/193700926/pengurus-partai-jadi>

- [komisaris-bri-ini-penjelasan-kementerian-bumn?page=all](#) (diakses 22 Februari 2020).
- Manadopost.id. “Erick Stop Pembentukan Anak-Cucu BUMN”. <http://manadopost.id/read/2019/12/14/Erick-Stop-Pembentukan-Anak-Cucu-BUMN/63527> (diakses 13 Februari 2020).
- Muhammad Nursyamsyi, “Soal Evaluasi BUMN, Erick: Baru Lima Hari Kerja, Masya Allah”, Republika Online, <https://republika.co.id/berita/q06c2n383/soal-evaluasi-bumn-erick-baru-lima-hari-kerja-masya-allah>, (diakses 13 Februari 2020).
- Okezone Economy. “Inilah 22 Masalah di UU BUMN”. <https://economy.okezone.com/read/2011/04/04/320/442089/inilah-22-masalah-di-uu-bumn> (diakses 22 Februari 2020).
- Ranto Rajagukguk, “Cegah Korupsi, BUMN Diminta Tingkatkan Tata Kelola yang Baik”, iNews Portal, <https://www.inews.id/finance/makro/cegah-korupsi-bumn-diminta-tingkatkan-tata-kelola-yang-baik>, (diakses 13 Februari 2020).
- Republika Online. “Tantangan Bereskan BUMN: Waktu dan Kompleksnya Persoalan”. <https://republika.co.id/berita/q56fj370/ekonomi/korporasi/20/02/04/q54c8a370-tantangan-bereskan-bumn-waktu-dan-kompleksnya-persoalan> (diakses 22 Februari 2020).
- Suparji (Ketua Program Pascasarja Hukum Universitas Al Azhar Indonesia). “Penguatan BUMN sebagai Pilar Perekonomian Nasional”. <https://pascasarjana.uai.ac.id/wp-content/uploads/2017/07/6.-PENGUATAN-BUMN-edited1.pdf> (diakses 13 Februari 2020).
- Tribunnews.com. “Andre Rosiade Minta Erick Thohir Ungkap Kasus Ini: Lebih Besar dari Skandal Century”. <https://www.tribunnews.com/nasional/2019/12/09/andre-rosiade-minta-erick-thohir-ungkap-kasus-ini-lebih-besar-dari-skandal-century> (diakses 13 Februari 2020).
- YouTube · Indonesia Lawyers Club. “Erick Thohir Angkat Bicara Soal Berantas Korupsi di BUMN | ILC tvOne (11/2/2020)”. https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://m.YouTube.com/watch%3Fv%3DakTg0jdDypw_&_BMAN6BAGHEAc&authuser=1&usg=AOvVaw2qjrps_D2DGFbBl7QraEQn, (diakses 13 Februari 2020).

D. Peraturan PerUndang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.
- Surat Edaran Menteri BUMN Nomor: SE-7/MBU/12/2019 tentang Ketaatan pada Ketentuan Peraturan Perundang-undangan dalam Rangka Penerapan Good Corporate Governance.

BIODATA PENULIS

Sefrika Marni, S.H., M.H., lahir di Rokan Hulu. Penulis bekerja sebagai PNS pada Kementerian Hukum dan HAM Riau, diterima sebagai CPNS pada tahun 2010 dan ditugaskan pada UPT Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) Pekanbaru sebagai sekretaris Karudenim (2011-2019) dan sebagai Bendahara Pengeluaran (2013-2019). Setelah menyelesaikan pekerjaan kantor, penulis menyempatkan berkarya dengan menulis buku yang berjudul “Kebijakan Penanganan Pengungsi Asing di Indonesia”.

**REMUNISIPALISASI PENGELOLAAN AIR BERSIH OLEH PEMERINTAH PROVINSI DKI JAKARTA
SEBAGAI UPAYA PERLINDUNGAN KEUANGAN DAERAH DAN PEMENUHAN HAK ATAS AIR
BAGI WARGA JAKARTA**

*(Remunicipalisation of Clean Water Management by The Government of DKI Jakarta
As An Effort to Protect Regional Finances and Fulfillment of The Right to Water
for The Citizens of Jakarta)*

Mohammad Robi Rismansyah, Nyulistiowati Suryanti, dan Nadia Astriani

Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

Jalan Raya Bandung-Sumedang KM 21, Sumedang, Jawa Barat

e-mail: mr.rismansyah08@gmail.com, nyulistiowati@unpad.ac.id,

nadia.astriani@unpad.ac.id

Abstrak

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa air seharusnya dikuasai oleh negara dengan tujuan agar negara mampu memenuhi hak atas air bagi warga negaranya. Bertolak belakang dengan amanat konstitusi, pengelolaan air di Jakarta justru dikelola oleh swasta yaitu PT. Aetra dan PT. Palyja dengan maksud agar pengelolaan air dapat terlaksana lebih baik. Sayangnya, perbaikan pengelolaan air tidak mampu dicapai, riset membuktikan bahwa terhitung sejak 1998-2017 saat ini jaringan air bersih yang dikelola oleh swasta hanya bertambah 14.9% jauh di bawah harapan pemerintah. Dengan menggunakan metode yuridis normatif, penulis menyimpulkan bahwa remunicipalisasi merupakan jawaban agar keuangan daerah DKI Jakarta tidak merugi dan pemenuhan hak atas air bagi warga Jakarta dapat terpenuhi dengan baik.

Kata kunci: Hak Atas air, Keuangan Daerah, Pengelolaan Air Bersih, Remunicipalisasi.

Abstract

Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia mandates that water shall be under the powers of the state with the aim that the state is able to fulfill the right to water for its citizens. Contrary to the constitution, water management in Jakarta is managed by the private sector namely PT. Aetra and PT. Palyja with the intention that water management can be carried out better. Unfortunately, improvements in water management cannot be achieved, research shows that starting from 1998-2017 the clean water, managed by the private sector has only increased by 14.9%, far below the government's expectations. By using normative juridical method, the authors conclude that remunicipalisation is the answer, so that DKI Jakarta regional finances do not suffer losses anymore, and the fulfillment of the right to water for the citizens of Jakarta can be fulfilled properly.

Keywords: Right to Water, Regional Finances, Clean Water Management, Remunicipalisation.

A. Pendahuluan

Founding fathers dalam proses pembentukan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menyepakati bahwa fondasi sistem perekonomian nasional dibangun berdasarkan roda perekonomian khas Indonesia yaitu berlandaskan Pancasila.¹ Hal ini selaras dengan tujuan ekonomi Indonesia, yaitu menciptakan satu masyarakat Indonesia yang adil dan makmur yang memuat dan berisikan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian, dan kemerdekaan.² Salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam melaksanakan tujuan ekonominya adalah dengan membentuk Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut BUMN). Seiring berjalannya waktu, sebagian besar BUMN memutuskan untuk melakukan privatisasi, dengan harapan BUMN dapat memberikan manfaat dan pelayanan yang lebih baik. Salah satu sektor yang mengalami privatisasi adalah sektor pelayanan air.

Sumber daya air sebagai kekayaan alam yang dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat, sesuai amanat Pasal 33 UUD NRI 1945 juga sebagai unsur yang menguasai hajat hidup orang banyak haruslah

dikuasai oleh negara, sehingga dalam perusahaan, dan pengelolaan air harus ada pembatasan yang ketat sebagai upaya menjaga kelestarian dan ketersediaan air bagi kehidupan.³ Selama ini, jiwa Pasal 33 UUD NRI 1945 mengandung semangat untuk membela kesejahteraan seluruh rakyat. Fungsi air yang sangat vital bagi keberlangsungan seluruh makhluk hidup, mendorong adanya regulasi yang mengatur tentang air, dengan tujuan agar air dapat digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sebagaimana diamanatkan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945.

Keberadaan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dimaksudkan agar negara sebagai pemegang kekuasaan atas air harus menyelenggarakan berbagai upaya untuk menjamin ketersediaan air bagi setiap orang yang tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴ Jaminan tersebut menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, termasuk di dalamnya menjamin akses setiap orang ke sumber air untuk mendapatkan air bersih. Pengaturan terkait jaminan hak bagi setiap orang untuk mendapatkan air bersih kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang

¹ Aditya Nurahmani, Mohammad Robi Rismansyah, Puspita Nur Suciati, "Reorientasi Perekonomian Nasional Berdasarkan Pancasila Melalui Perubahan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan Model *Directive Principles of State Policies*", *Majalah Hukum Nasional 2* (Desember, 2018), hlm. 140.

² *Ibid.*

³ Anonim, "MK Batalkan UU Sumber Daya Air", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54e4bd8e5dc0a/mk-batalkan-uu-sumber-daya-air/>, (diakses 26 Oktober 2019).

⁴ Robert J. Kodoatie, M. Basoeki, *Kajian Undang-Undang Sumber Daya Air*, (Yogyakarta: Andi, 2005), hlm. 127.

Pengairan, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (selanjutnya disebut UU SDA 2004), dan yang terbaru Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air (selanjutnya disebut UU SDA 2019).

Lahirnya UU SDA 2019, merupakan jawaban dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 yang membatalkan UU SDA 2004. Pertimbangan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 menjelaskan bahwa setiap pengusaha air tidak boleh mengganggu dan meniadakan hak rakyat, karena pada dasarnya, air selain dikuasai negara juga ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pada praktiknya, pemenuhan hak atas air yang sejatinya harus terjamin oleh negara hingga saat ini masih belum terpenuhi. Salah satu contoh belum terpenuhinya hak atas air terjadi di Jakarta. Sebagian warga Jakarta kerap kali mengalami kesulitan air, terutama untuk memenuhi kebutuhan air bersih, oleh karena itu untuk mengatasi hal tersebut, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta akhirnya mengambil langkah privatisasi pengelolaan air.

Keputusan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk melakukan privatisasi

pengelolaan air dilandasi oleh gagalnya pengelolaan air oleh PAM Jaya yang mengakibatkan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta pada tahun 1998 mengambil keputusan untuk memberikan pengelolaan air di DKI Jakarta kepada PT. PAM Lyonnaise Jaya (Palyja) dan PT Aetra. PAM Jaya, meneken kontrak konsesi dengan dua perusahaan tersebut hingga tahun 2023, dengan rincian PT. Aetra bertugas untuk meningkatkan penyediaan dan pelayanan air bersih di wilayah timur DKI Jakarta, sedangkan PT. Palyja bertugas di bagian barat DKI Jakarta.⁵

Kebijakan privatisasi air merupakan keputusan yang diambil Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk meningkatkan dan memudahkan akses masyarakat terhadap air bersih, namun pada faktanya masih terdapat masyarakat di beberapa daerah bagian Jakarta yang kesulitan mendapatkan air bersih. Sulitnya akses terhadap air bersih menyebabkan masyarakat, terutama masyarakat berpenghasilan rendah, harus membeli air dengan harga yang lebih tinggi dari yang seharusnya, yaitu sekitar Rp 6.800,00 (Aetra) dan Rp 7.700,00 (Palyja) per meter kubik.⁶

Setelah 15 tahun pengelolaan air DKI Jakarta dikelola oleh swasta, pada tahun 2012 masyarakat yang tergabung

⁵ Ratu Rina dan Samuel Pablo, "Siapa Aetra-Palyja, Pengelola Air Jakarta yang Didepak Anies", <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190211143532-4-54823/siapa-aetra-palyja-pengelola-air-jakarta-yang-didepak-anies> (diakses 26 Oktober 2019).

⁶ Budiarti Utami Putri, "PAM Jaya Targetkan Water Charge Maksimum Rp. 3500 per Meter Kubik", <https://metro.tempo.co/read/1071776/pam-jaya-targetkan-water-charge-maksimum-rp-3500-per-meter-kubik> (diakses 21 April 2020).

dalam Koalisi Masyarakat Menolak Swastanisasi Air Jakarta (KMMSAJ) mengajukan gugatan warga (*citizen lawsuit*) menolak pengelolaan air oleh swasta ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Pada dasarnya, gugatan yang dimasukkan oleh KMMSAJ dimaksudkan sebagai upaya pengembalian air sebagai barang publik yang sebelumnya diprivatisasi menjadi barang publik kembali atau istilah ini dikenal pula dengan remunisasi.

Gugatan warga yang diajukan oleh KMMSAJ memang telah selesai dan putusannya telah *inkracht*. KMMSAJ memenangkan gugatan warga pada tingkat pertama dan kasasi, dan pemerintah serta turut tergugat (PT. Aetra dan PT. Palyja) menang pada tingkat banding dan peninjauan kembali. Meskipun putusan peninjauan kembali memutuskan bahwa privatisasi air masih dapat dilaksanakan di Jakarta, namun Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tetap melakukan upaya remunisasi demi menyelamatkan keuangan daerah dan memenuhi hak atas air bagi warga Jakarta.

Berdasarkan permasalahan di atas, dalam tulisan ini nantinya akan menitikberatkan kepada tiga pembahasan, yaitu bagaimana konstitusi Indonesia mengatur penguasaan sumber daya alam, bagaimana dampak privatisasi air bagi keuangan daerah DKI Jakarta dan pemenuhan hak atas air bagi warga Jakarta, serta bagaimana upaya Peme-

rintah Provinsi DKI Jakarta dalam melakukan remunisasi guna menyelamatkan keuangan APBD DKI Jakarta dan pemenuhan hak atas air bagi warga Jakarta.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, yaitu metode penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Penelitian hukum normatif atau kepustakaan mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum.⁷ Secara spesifik metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu dilakukan dengan menelaah undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁸ Penelitian ini menggunakan bahan sekunder sebagai sumber utama, di antaranya teori-teori, konsep-konsep yang berhubungan dengan permasalahan yang terdapat dalam pengelolaan air bersih di Jakarta dan tetap dikaitkan dengan kaidah-kaidah hukum, serta perbandingan hukum dengan beberapa negara yang telah melaksanakan remunisasi. Adapun teknik analisis data yang

⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Utama, 2015), hlm. 114.

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2005), hlm. 93.

digunakan adalah yuridis kualitatif yaitu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan.⁹ Yuridis mengandung arti bahwa penelitian ini merujuk pada peraturan-peraturan yang ada sebagai hukum positif,¹⁰ sedangkan kualitatif memiliki arti analisis data yang berasal dari informasi yang peneliti peroleh dari dokumen, peraturan perundang-undangan yang berlaku, literatur dan tulisan ilmiah yang berhubungan dengan objek penelitian.¹¹

C. Pembahasan

1. Sistem Ekonomi Pancasila dan Pemaknaan Penguasaan Sumber Daya Air oleh Negara

Sistem ekonomi Pancasila adalah sebuah sistem ekonomi yang berasaskan kekeluargaan dan kegotongroyongan.¹² Desain perekonomian nasional yang berlandaskan Pancasila memiliki makna bahwa seluruh kegiatan perekonomian nasional harus merujuk kepada seluruh sila-sila dalam Pancasila.¹³ Pada faktanya, implementasi sistem perekonomian Pancasila di Indonesia dinilai telah bergeser terutama saat amandemen UUD NRI

1945. Saat itu, terdapat perbedaan pendapat terkait orientasi perekonomian nasional yang digambarkan dalam Pasal 33 UUD NRI 1945, yaitu pendapat idealis dan *neoliberal*.¹⁴

Tanggung jawab negara untuk memajukan perekonomian nasional, dijelaskan dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945. Pasal tersebut menjelaskan bahwa "*Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional*".¹⁵ Gagasan demokrasi ekonomi yang termaktub dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 mengandung makna bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di Indonesia adalah rakyat, baik di bidang politik maupun ekonomi. Seluruh sumber daya politik dan ekonomi dikuasai oleh rakyat yang berdaulat.¹⁶ Dalam tatanan praktik, dapat dilihat bahwa meskipun Pasal 33 UUD NRI 1945 memberikan kesan bahwa negara akan sangat melindungi hak ekonomi masyarakat demi kemajuan bangsa, namun nyatanya tidak demikian.

⁹ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hlm. 32.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² Mubyarto, *Ekonomi Pancasila, Gagasan, dan Kemungkinan*, (Jakarta: LP3ES, 1987), hlm. 53.

¹³ Aditya Nurahmani, Mohammad Robi Rismansyah, Puspita Nur Suciati, *Op. Cit.*, hlm. 144.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Gramedia, 2010), hlm. 347.

Disorientasi ini dapat dilihat salah satunya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XII/2013 tentang Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Undang-undang ini dinilai cenderung membuka peluang privatisasi dan komersialisasi yang merugikan masyarakat. Hal ini dapat terlihat dalam Pasal 9 ayat (1) UU SDA, hak guna usaha air dapat diberikan kepada perseorangan atau badan usaha dengan izin dari pemerintah atau Pemda sesuai dengan kewenangannya.¹⁷ Frasa “dapat dikelola oleh badan usaha” telah membuka peluang privatisasi dan komersialisasi. Pada dasarnya, keterlibatan swasta diperbolehkan apabila merujuk pada Putusan MK Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan Nomor 008/PUU-III/2005 yang mengakui peran swasta dan mewajibkan pemerintah memenuhi hak atas air di luar hak guna air.¹⁸ Sayangnya, penafsiran MK tersebut telah disalahartikan, dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 disebutkan bahwa penyelenggaraan pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) dapat dikelola oleh swasta. Hal ini disebut sebagai pri-

vatisasi terselubung, karena sejatinya pengembangan SPAM merupakan tanggung jawab Pemerintah Pusat.¹⁹

Melihat kondisi di atas, UU SDA telah ditafsirkan secara berbeda sehingga MK perlu menegaskan kembali mengenai pemaknaan penguasaan negara dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945, mengingat air adalah salah satu unsur yang sangat penting dalam kehidupan manusia,²⁰ sehingga dalam hal ini negara harus hadir untuk menguasai air yang digunakan untuk kemakmuran rakyat.

2. Privatisasi Air dan Dampaknya bagi Keuangan Daerah DKI Jakarta dan Pemenuhan Hak Atas Air bagi Warga Jakarta

a. Dampak Privatisasi Air bagi Keuangan Daerah DKI Jakarta

Privatisasi adalah sebuah proses sistematis untuk memindahkan status kepemilikan Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut BUMN) atau kekayaan publik lainnya dari tangan negara kepada para pemilik modal perseorangan.²¹ Definisi lain sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN (selanjutnya disebut UU BUMN) privatisasi merupakan penjualan sa-

¹⁷ Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Sumber Daya Air.

¹⁸ Aditya Nurahmani, Mohammad Robi Rismansyah, Puspita Nur Suciati, *Op.Cit.*, hlm. 147.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 147-148.

²⁰ Mahkamah Konstitusi, Putusan No. 85/PUU-XII/2013, hlm. 137.

²¹ I. Wibowo, dan Francis Wahono, *Neoliberalisme*, (Yogyakarta: Cindelas Pustaka Rakyat Cerdas, 2003), hlm. 206.

ham Persero, baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbaiki manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas pemikiran saham oleh masyarakat.²²

Kebijakan privatisasi air yang diwujudkan dalam Perjanjian Kerja Sama antara PAM Jaya dengan PT. Aetra dan PT. Palyja melahirkan hak dan kewajiban bagi para pihak. Kewajiban yang harus dipenuhi oleh PT. Aetra dan PT. Palyja adalah memberikan pelayanan pengelolaan air yang lebih baik dibandingkan saat dikelola oleh PAM Jaya. Adapun hak yang dimiliki PT. Aetra dan PT. Palyja atas jasanya memproduksi air, berhak memperoleh suatu pembayaran yang disebut imbalan air (*water charge*). Imbalan air merupakan harga air yang dipatok oleh swasta untuk dibayar oleh pembeli dalam hal ini oleh PAM Jaya.²³ Berdasarkan Perjanjian Kerja Sama yang dibuat antara PAM Jaya dengan PT. Aetra dan PT. Palyja, tepatnya dalam Pasal 28.1 huruf (f), imbalan harus selalu lebih rendah dari tarif rata-rata yang berlaku di DKI Jakarta, dan penyesuaian imbalan dilakukan setiap 6

bulan sekali, yang artinya penyesuaian ini membuat besar imbalan yang diterima terus meningkat setiap semesternya.²⁴

Seiring berjalannya waktu, imbalan air ini ternyata menimbulkan kerugian bagi Pemerintah DKI Jakarta dan PAM Jaya. Kerugian ini terjadi karena tarif yang tiap semester selalu mengalami kenaikan akhirnya berhenti saat Mahkamah Agung memutuskan demikian pada tahun 2007. Tarif air yang tidak lagi mengalami kenaikan menimbulkan kerugian bagi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, karena imbalan yang diterima oleh PT. Aetra dan PT. Palyja tetap mengalami kenaikan. Nilai tarif yang lebih kecil dari imbalan menimbulkan situasi defisit atau *shortfall* di tubuh PAM Jaya.²⁵ *Shortfall* adalah situasi kekurangan bayar yang ditimbulkan akibat nilai tarif yang lebih kecil dari hasil harga jual. Hal ini terjadi ketika uang yang dihimpun dari masyarakat dalam wujud pembayaran tarif air jumlahnya lebih kecil dibandingkan dengan kebutuhan membayar harga jual air atau imbalan PT. Aetra dan PT. Palyja.²⁶

²² Pasal 1 ayat (12) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

²³ Mahkamah Agung, Putusan Kasasi Nomor 31 K/Pdt/2017, hlm. 29.

²⁴ *Ibid*, hlm. 38.

²⁵ *Ibid*.

²⁶ *Ibid*, hlm. 40.

Besarnya *shortfall* yang terakumulasi hingga tahun 2010 adalah Rp. 583 Miliar. Jika hal ini dibiarkan secara terus menerus dengan asumsi tarif naik 3 tahun sekali, maka beban *shortfall* yang harus dibayarkan oleh PAM Jaya kepada PT. Aetra dan PT. Palyja sebesar Rp. 18, 2 Triliun, dengan rincian PT. Aetra Rp. 7,3 Triliun dan PT. Palyja Rp. 10,9 Triliun. Besarnya keseluruhan *shortfall* hingga akhir masa kontrak yaitu tahun 2023 akan menjadi tanggung jawab PAM Jaya, dan pada akhirnya akan membebani keuangan daerah dalam hal ini Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (selanjutnya disebut APBD) DKI Jakarta.²⁷ Sejatinya, APBD yang seharusnya dialokasikan untuk pembangunan dan kesejahteraan warga DKI Jakarta, dengan demikian tergerus untuk membayar kerugian PAM Jaya kepada PT. Aetra dan PT. Palyja.

Secara khusus, untuk tahun 2016, berdasarkan Laporan Evaluasi Kinerja PAM Jaya 2016 terbitan Badan Pengawasan Keuangan, PAM Jaya selama bekerja sama dengan PT. Aetra dan PT. Palyja sejak 1997 hingga 2016 telah mengalami kerugian sebesar Rp. 1.266 Triliun. PAM Jaya pun memiliki kewajiban imbalan kepada Aetra sebesar Rp.

173 Miliar, dan kepada Palyja sebesar Rp. 266 Miliar. Beban keuangan yang sangat besar yang diemban oleh PAM Jaya sangat membebani APBD DKI Jakarta. Sejatinya, APBD yang seharusnya dialokasikan untuk pembangunan dan kesejahteraan warga DKI Jakarta, dengan demikian tergerus untuk membayar kerugian PAM Jaya kepada PT. Aetra dan PT. Palyja.

Shortfall yang dialami oleh PAM Jaya, pada dasarnya bertentangan dengan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU Keuangan Negara). Pasal tersebut mengamanatkan agar keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.²⁸ Dengan fenomena *shortfall*, hal ini membuktikan bahwa Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang membawahi BUMD PAM Jaya telah keliru dalam mengelola PAM Jaya dan menandatangani klausa terkait imbalan dan *shortfall*, sehingga berbagai kerugian yang dialami oleh PAM Jaya akhirnya menggu-

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

nakan APBD dan merugikan keuangan daerah.

b. Dampak Privatisasi Air bagi Pemenuhan Hak Atas Air Warga Jakarta

Privatisasi air merupakan sebuah proses penyerahan kewenangan publik yang sah atas sumber daya air kepada sektor swasta untuk mengelola, memproduksi, dan mendistribusikan air sebagaimana barang ekonomi lainnya.²⁹ Secara resmi, privatisasi air di Jakarta terjadi pada tahun 1998. Thames Water Overseas Ltd serta Suez Lyonnaise des Eaux berhasil mengambil bagian dalam pengelolaan air di Jakarta. Dua perusahaan tersebut kemudian membentuk dua operator air, yaitu PT. Palyja dan PT. Aetra Air Jakarta.

Perlu diketahui bahwa Pasal 74 ayat (2) UU BUMN menjelaskan bahwa privatisasi dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam kepemilikan saham Persero.³⁰ Jika dikaitkan dengan tujuan privatisasi air, dapat diketahui bahwa tujuan dari privatisasi air adalah agar pelayanan air dapat dilaksanakan secara terus menerus

(*sustainability*) dengan baik dan efisien. Privatisasi pun dilakukan mengingat keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh negara untuk mengelola pelayanan air untuk seluruh masyarakatnya, sehingga diharapkan selama pelaksanaan privatisasi tersebut dapat memberikan dampak pada kesejahteraan sosial.

Sebagaimana termaktub dalam Pasal 74 ayat (2) UU BUMN di atas, salah satu tujuan privatisasi adalah untuk meningkatkan kinerja, namun pada faktanya, alih-alih meningkatkan kinerjanya, diketahui oleh Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) dari hasil penelitian pengelolaan air pasca privatisasi dalam kurun waktu 1998-2000, ditemukan bahwa pelayanan tidak mengalami perbaikan yang signifikan.³¹ Jika dilihat dari sisi kualitas, pengelolaan air oleh swasta justru menunjukkan hasil yang negatif, sebagai contoh, kandungan konsentrasi deterjen yang terkandung dalam air pada tahun 1998 dan 1999 mencapai angka 1,12 mg/L dan 0,17 mg/L. Sebelum privatisasi dilakukan kandungan konsentrasi deterjen hanya mencapai 0,016 mg/L (1994).³²

²⁹ Tim Kruha, *et.al.*, *Kemelut SDA Menggugat Privatisasi Air di Indonesia*, (Yogyakarta: LAPERA, 2005), hlm. 5.

³⁰ Pasal 74 ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

³¹ Reja Hidayat, "Menggugat Privatisasi Air di Indonesia", <https://tirto.id/menggugat-privatisasi-air-di-indonesia-v9n>, (diakses 30 Oktober 2019).

³² *Ibid.*

Kerja sama yang dilakukan oleh pemerintah dengan pihak swasta dalam pengelolaan PAM Jaya memberikan kerugian bagi pelanggan, khususnya pelanggan yang memiliki kemampuan ekonomi ke bawah akibat diberlakukannya sistem *Full Cost Recovery*. Sistem *full cost recovery* adalah pendapatan dari proyek yakni tarif yang dibayarkan oleh konsumen dianggap telah menutupi seluruh biaya untuk pengelolaan, pengoperasian, pemeliharaan, dan kegiatan lain. Salah satu dampak diberlakukannya sistem *full cost recovery* adalah tarif rata-rata air di Jakarta yang sangat mahal, yaitu sebesar 7.800/m³.³³

Tarif ini merupakan tarif air tertinggi dibandingkan kota-kota lain di Indonesia, bahkan termasuk tertinggi dibandingkan dengan negara-negara Asia lain setelah Singapura, Hongkong, Manila, Beijing, dan Macau.³⁴ Sayangnya, tarif yang begitu tinggi tidak diimbangi dengan kualitas air yang baik, bahkan kualitas air di Jakarta di bawah Kota Phnom Penh, Kamboja, yang notabene tarif airnya tidak setinggi

Jakarta.³⁵ Akibat dari tarif rata-rata air yang mahal, hanya warga Jakarta yang berpenghasilan tinggi yang mampu mendapatkan air yang diproduksi oleh PT. Aetra dan PT. Palyja, sedangkan warga Jakarta yang berpenghasilan rendah menjadi terpinggirkan dan tidak mampu mengakses air yang diproduksi oleh PT. Aetra dan PT. Palyja dengan harga yang dapat mereka jangkau.

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebenarnya telah menjembatani untuk mengikutsertakan unsur-unsur masyarakat dalam pengambilan kebijakan tarif air di Jakarta, namun peluangnya sangat kecil untuk memberikan ruang keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan air bersih. Hal ini berakibat pada masyarakat yang hampir tidak bisa melakukan pengawasan terhadap adanya privatisasi air di Jakarta, padahal masyarakat merupakan pihak yang paling merasa dirugikan akibat kebijakan privatisasi ini.³⁶

Bukti lain masyarakat sangat dirugikan akibat kebijakan privatisasi adalah pada tahun 2013 di

³³ Mahkamah Agung, Putusan Kasasi Nomor 31 K/Pdt/2017, hlm. 31.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Berlyyana Harintowati, "Privatisasi Sumber Daya Air Pada Perusahaan Daerah Air Minum DKI Jakarta (PAM Jaya): Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 31 K/Pdt/2017", (*Skripsi UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2018*), hlm. 33.

mana saat itu PAM Jaya mencatat bahwa terdapat 39.294 atau setara dengan 73.98% keluhan air keran yang mati.³⁷ Di kota yang memiliki jumlah penduduk yang padat dan terbatasnya sumber air bersih, persoalan air keran yang mati tentu menjadi hal yang serius. Ironisnya, tingginya kasus air mati yang terjadi pada tahun 2013 merupakan angka tertinggi setelah 16 tahun pengelolaan air dikelola oleh swasta.³⁸

Pelaksanaan pengelolaan air yang tidak transparan dan akuntabel dapat menjadi bukti lain bahwa pihak swasta telah gagal, karena hak masyarakat tidak mampu terpenuhi secara optimal. Beban yang diberikan oleh pihak swasta kepada masyarakat untuk membayar iuran setiap bulan pun tidak sesuai dengan hak atas air bersih yang seharusnya masyarakat dapatkan. Di samping itu, kualitas air yang didapatkan pun jauh di bawah

ekspektasi masyarakat DKI Jakarta.³⁹ Pendapat tersebut dilandasi dengan bukti bahwa setiap tahunnya, kedua operator swasta tersebut hampir selalu meleset dalam melaksanakan tugasnya, sebagai contoh target awal yang dicanangkan oleh PT. Palyja terkait tingkat kehilangan air adalah 35%,⁴⁰ namun dalam implementasinya hingga akhir tahun tingkat kehilangan air PT. Palyja masih tinggi yaitu 41%.⁴¹ Adapun PT. Aetra yang memasang target tingkat kehilangan air mampu turun menjadi 32.67%,⁴² namun hingga akhir tahun 2016 hanya mampu mencapai 43.8%.⁴³

Melesetnya sejumlah target Aetra dan Palyja dalam mengelola air di Jakarta menjadi alasan utama bagi peneliti agar Pemerintah Provinsi DKI Jakarta segera melakukan remunipalisasi. Adapun alasan pendukung yang menurut peneliti cukup bagi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk segera memutuskan

³⁷ Anonim, "2013, 40 Ribu Warga Jakarta Keluhkan Air Mati", <https://www.jpnn.com/news/2013-40-ribu-warga-jakarta-keluhkan-air-mati>, (diakses 1 November 2019.)

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Berlyyana Harintowati, *Op.Cit.*, hlm. 34.

⁴⁰ Badan Regulator Pelayanan Air Minum DKI Jakarta, "Laporan Evaluasi Triwulan-I/2016: Perjanjian Kerjasama PAM Jaya dengan Palyja dan Aetra Aspek Keuangan, Teknik, dan Humas", hlm. 12. http://brpamdki.org/teknik/repo/LAP_TRIWULAN_I_2016.pdf (diakses 16 Mei 2020)

⁴¹ Palyja, "Annual Report Tahun 2016: Perform To The Max", Laporan Tahunan PT. Palyja, Jakarta: Palyja, 2016, hlm. 29.

⁴² Badan Regulator Pelayanan Air Minum DKI Jakarta, "Laporan Evaluasi Triwulan-I/2016: Perjanjian Kerjasama PAM Jaya dengan Palyja dan Aetra Aspek Keuangan, Teknik, dan Humas", *Op. Cit.*, hlm. 13.

⁴³ Aetra Air Jakarta, "Annual Report: Sinergy in Innovatin", Laporan Tahunan PT. Aetra, Jakarta: Aetra, 2016, hlm. 40.

melakukan remunipalisasi adalah berkaitan dengan pemenuhan hak atas air. Selama pengelolaan air bersih dipimpin oleh swasta, beban yang diberikan oleh pihak swasta kepada masyarakat untuk membayar iuran setiap bulan tidak sesuai dengan hak atas air bersih yang seharusnya masyarakat dapatkan, kualitas air yang didapatkan pun jauh di bawah ekspektasi masyarakat DKI Jakarta.⁴⁴

Pada praktiknya, tidak hanya terjadi di Jakarta, di negara lain pun seperti Prancis, Amerika Serikat, Jerman, Malaysia, hingga Afrika Selatan, privatisasi air memang kerap kali mengalami kegagalan. Beberapa alasan kegagalan privatisasi air di antaranya karena tingginya tarif; tidak berpihak kepada kelompok miskin untuk mendapatkan akses air bersih; *profit oriented*; rendahnya akuntabilitas sehingga rentan terjadi praktik korupsi; lambatnya kinerja swasta untuk menambah jaringan perpipaan karena membutuhkan biaya yang besar.⁴⁵

3. Upaya Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam Melakukan Remunipalisasi

Menurut Emmanuele Lobina remunipalisasi air adalah:

“The return of urban water services to public ownership and management following the termination of private operating contracts. It also represents a new form of water service provision that goes beyond ownership change to incorporate collective aspirations for social and environmental justice and offer new possibilities for creating progressive water policies.”⁴⁶

Berdasarkan pandangan Lobina di atas, remunipalisasi air dimaksudkan untuk mengembalikan air sebagai barang publik, dan memastikan agar seluruh masyarakat dapat mendapatkan haknya untuk mendapatkan air bersih.

Tidak maksimalnya pengelolaan air oleh swasta, memicu angka negara yang mengakhiri privatisasi air semakin meningkat. *Transnational Institute* membuktikan bahwa lebih dari 180

⁴⁴ Dede Rizky Permana, “Kenapa Terjadi Polemik dalam Pengelolaan Air di Jakarta” (2019) <https://www.bbc.com/indonesia/amp/indonesia-47038210> diakses [15/05/2020]

⁴⁵ Emmanuele Lobina, Satoko Kishimoto, Olivier Petitjean, “Why Are So Many Cities Choosing To End Privatisation and Return To Public Water Services”, www.tni.org/files/download/media_briefing_layout.pdf (diakses 2 Februari 2020)

⁴⁶ Satoko Kishimoto, Emmanuele Lobina, and Oliver Petitjean, *Our Public Water Future: The Global Experience With Remunicipalisation*, Amsterdam: Transnational Institute. 2015, hlm. 7.

kota di 37 negara hingga tahun 2015 telah mengakhiri kerjasama pengelolaan air oleh swasta.⁴⁷ Remunipalisasi umumnya banyak terjadi di *high-income countries* yaitu sebanyak 184 kasus, sedangkan pada *low and middle-income countries* sebanyak 51 kasus.⁴⁸ Di antara negara-negara tersebut, negara yang terbanyak melakukan remunipalisasi adalah Perancis, yaitu sebanyak 94 kasus.⁴⁹

Alasan di balik semakin banyaknya negara melakukan remunipalisasi air adalah kepercayaan negara terhadap privatisasi semakin rendah. Banyak pemerintah di masing-masing negara meyakini bahwa privatisasi air akan meningkatkan efisiensi dan kualitas pelayanan air bagi masyarakat perkotaan. Rumus ini muncul dari permasalahan klasik pengelolaan barang publik oleh negara, yaitu inefisiensi dan kualitas pelayanan yang buruk.⁵⁰ Merujuk kepada hasil riset yang dikeluarkan oleh *Transnational Institute*, tren remunipalisasi di dunia hampir memiliki alasan yang serupa. Secara umum, remunipalisasi dilakukan karena performa buruk perusa-

haan swasta dalam mengelola air, hingga kualitas pelayanan yang tidak baik.⁵¹ Hal serupa pun menjadi alasan utama gagasan remunipalisasi ini muncul di Jakarta.

Putusan Peninjauan Kembali Nomor 841 PK/Pdt/2018 memang memenangkan pemerintah bersama PT. Aetra dan PT. Palyja, meskipun demikian, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tidak tinggal diam. Mengacu kepada pertimbangan hakim pada tingkat kasasi, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta percaya bahwa remunipalisasi dapat dilaksanakan meskipun kontrak konsesi dengan PT. Aetra dan PT. Palyja berakhir pada tahun 2023. Terdapat 3 (tiga) cara yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan PAM Jaya untuk melakukan remunipalisasi, diantaranya:⁵²

- a. Menunggu Kontrak Selesai;
- b. Pengambilalihan melalui Mekanisme Perdata; dan
- c. Pemutusan Kontrak.

Terkait opsi pertama, yaitu menunggu hingga kontrak antara PAM Jaya dengan PT. Aetra dan PT. Palyja

⁴⁷ *Ibid*, hlm.10.

⁴⁸ *Ibid*.

⁴⁹ *Ibid*.

⁵⁰ David Hall, "Re-municipalising Municipal Services in Europe", *Public Services International Research Unit*, https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Redraft_DH_remunicipalization.pdf (diakses 2 Februari 2020)

⁵¹ Emmanuele Lobina, Satoko Kishimoto, Olivier Petitjean, *Op.Cit.*, hlm. 4.

⁵² Avit Hidayat, "DKI Bakal Beli Saham Aetra dan Palyja", *Koran Tempo* <https://koran.tempo.co/read/laporan-utama/439865/dki-bakal-beli-saham-aetra-dan-palyja?> (diakses 22 April 2020)

selesai pada tahun 2023, menurut penulis opsi ini tidak tepat untuk diterapkan. Cakupan pelayanan air bersih yang masih jauh dari target yang ditetapkan dalam perjanjian kerja sama antara PAM Jaya dengan PT. Aetra dan PT. Palyja menjadi salah satu alasan utama. Cakupan pelayanan air bersih pada tahun 1998 mencapai 44.5%, dan setelah dikelola oleh swasta hanya mencapai 59.4% pada tahun 2017, artinya selama 19 tahun cakupan pelayanan air bersih selama dikelola oleh swasta hanya bertambah 14.9%, sedangkan target Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, pada tahun 2023 cakupan air bersih mampu mencapai sebesar 82%.⁵³ Data di atas membuktikan bahwa, kinerja PT. Aetra dan PT. Palyja dalam mengelola air bersih di Jakarta masih belum maksimal, dan di bawah ekspektasi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Belum terakomodirnya warga Jakarta untuk mengakses air bersih merupakan permasalahan serius yang harus ditangani dengan serius pula oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Mengingat, hak atas air merupakan hak konstitusional, artinya negara wajib untuk memenuhi hak tersebut ka-

rena merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut pandangan peneliti, opsi menunggu hingga kontrak selesai merupakan pencerderaan terhadap hak konstitusional warga Jakarta.

Opsi kedua yaitu pengambilalihan melalui mekanisme Perdata yang merupakan opsi yang diambil oleh Tim Evaluasi Tata Kelola Air Jakarta.⁵⁴ Dalam melaksanakan opsi ini, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta akan membeli saham PT. Aetra dan PT. Palyja. Keputusan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk membeli saham PT. Aetra dan PT. Palyja ini sudah final, dan telah dikaji selama 6 bulan.⁵⁵ Pada tahun 2019, sebagai langkah awal Pemerintah Provinsi DKI Jakarta melakukan negosiasi dengan PT. Aetra dan PT. Palyja, yang hingga saat ini masih dalam tahap pembahasan perjanjian induk (*head of agreement*). Tujuan dibentuknya perjanjian induk adalah untuk menentukan kesepakatan awal antara PAM Jaya dengan PT. Aetra dan PT. Palyja sebelum diteruskan dengan revisi kerja sama yang lebih konkret ke depannya.⁵⁶

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Muhammad Wildan, "Perjanjian PAM Jaya dengan Palyja & Aetra Belum Disepakati", Koran Bisnis <https://www.bisnis.com/jakarta/read/20190311/77/898360/perjanjian-pam-jaya-dengan-palyja-aetra-belum-disepakati> (diakses 22 April 2020)

Terkait opsi kedua, penulis kurang setuju dengan langkah yang diambil oleh Tim Evaluasi Tata Kelola Air Jakarta, mengingat langkah ini dapat memakan waktu yang cukup lama. Pendapat tersebut didasari dengan kurang kooperatifnya pihak swasta, tepatnya PT. Palyja dalam menanggapi upaya persetujuan perjanjian induk.⁵⁷ 1 (satu) tahun berlalu, hingga saat ini masih belum ada langkah konkret yang dilakukan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan PAM Jaya untuk melaksanakan remunipalisasi melalui opsi kedua ini.

Pendekatan perdata dengan opsi akuisisi bukan merupakan pendekatan yang efektif dan efisien. Bukti dari pendekatan ini tidak efektif adalah Malaysia. Kuala Lumpur/Selangor telah menempuh jalan yang sangat panjang dalam melakukan remunipalisasi dan nasionalisasi air. Dimulai sejak 2005-2006, saat Parlemen Federal Malaysia melakukan amandemen Konstitusi dan mengundang pasal tentang reformasi sektor air.⁵⁸ Tindakan yang diambil oleh Malaysia merupakan bentuk kekecewaan Pemerintah Malaysia terhadap kebijakan privatisasi, sehingga Pemerintah Malaysia melakukan upaya remunipalisasi dan nasionalisasi pe-

ngelolaan air agar lebih mengkomodir warga Malaysia. Hingga saat ini, permasalahan pengelolaan air di Malaysia masih belum menemui titik terang, sehingga pemenuhan hak atas air di Malaysia, khususnya Selangor, masih belum mampu terpenuhi.

Opsi ketiga adalah pemutusan kontrak sebelum berakhir pada tahun 2023. Pada umumnya, melihat praktik remunipalisasi di negara lain, opsi ini merupakan opsi yang paling banyak digunakan. Tercatat sebanyak 92 kasus di berbagai negara menerapkan opsi ini.⁵⁹ Salah satu pertimbangan memilih opsi pemutusan kontrak adalah agar pemenuhan hak atas air dapat segera terpenuhi. Meskipun opsi pemutusan kontrak merupakan opsi favorit dalam melaksanakan remunipalisasi, namun hal ini tidak berlaku bagi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan Pam Jaya. Nila Ardhianie, Juru Bicara Tim Evaluasi Tata Kelola Air Jakarta menjelaskan bahwa opsi pemutusan kontrak bukanlah opsi utama karena jika Pemerintah melakukan pemutusan kontrak, terdapat konsekuensi yang cukup besar dampaknya bagi iklim bisnis di Jakarta. Tak hanya itu, opsi pemutusan kontrak pun mewajibkan PAM Jaya untuk

⁵⁷ Ferdian Ananda Majni, "Palyja Dituding Tidak Kooperatif", Media Indonesia <https://mediaindonesia.com/read/detail/234915-palyja-dituding-tidak-kooperatif> (diakses 22 April 2020)

⁵⁸ Martin Pigeon, *Saggy Politics: Making Water 'Public' in Malaysia*, dalam David A. McDonald, et.al., *Remunicipalisation: Putting Water Back Into Public Hands*, Amsterdam: Transnational Institute, 2012, hlm. 91.

⁵⁹ Emmanuele Lobina, Satoko Kishimoto, Olivier Petitjean, *Op.Cit.*, hlm. 19-29.

membayar biaya pemutusan kontrak mencapai Rp 2 Triliun.⁶⁰

Jika Pemerintah Provinsi DKI Jakarta memahami konsep hak atas air sebagai hak asasi yang terjamin dalam konstitusi, serta melihat kinerja PT. Aetra dan PT. Palyja yang kurang maksimal dalam mengelola air di Jakarta, menurut peneliti biaya pemutusan kontrak sebesar Rp 2 Triliun, seharusnya bukan menjadi perkara yang besar bagi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Bahkan, jika mengacu kepada analisis prediksi tim hukum KMMSAJ, jika kontrak dibiarkan hingga selesai maka terdapat kemungkinan *shortfall* yang harus dibayarkan oleh PAM Jaya kepada PT. Aetra dan PT. Palyja sebesar Rp. 18, 2 Triliun, dengan rincian PT. Aetra Rp. 7,3 Triliun dan PT. Palyja Rp. 10,9 Triliun. Beban *shortfall* ini jauh lebih besar dibandingkan dengan biaya pemutusan kontrak, dan yang terpenting adalah hak atas air lebih cepat terpenuhi.

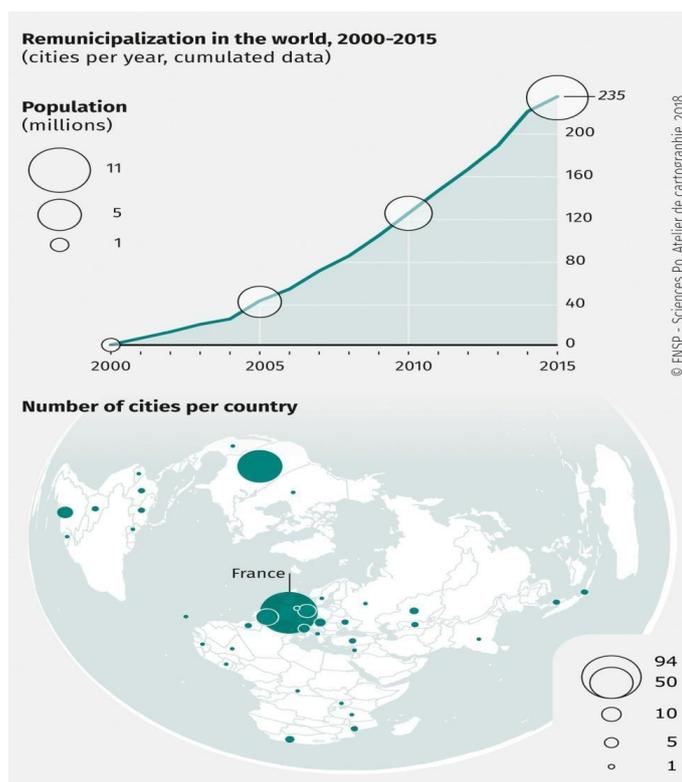
Telah terbukti di beberapa kota negara lain, keputusan memilih pemutusan kontrak mampu mengakomodir hak atas air, dan memperbaiki keuangan daerahnya. Buenos Aires, Argentina, dapat menjadi contoh dari opsi remunisasi dengan pemutusan kontrak. Perusahaan air publik baru AySA dibawah skema kepemilikan partisipatif (negara memiliki 90%

dan serikat pekerja memiliki 10%) telah membawa perubahan positif. Terhadap tenaga kerja, AySA mampu memberikan pelatihan bagi tenaga kerjanya, jam pelatihan yang diberikan kepada pekerja telah meningkat secara signifikan, dari 21.874 jam pada 2006 menjadi 60.000 jam pada 2009. Bukti lainnya yang menunjukkan remunisasi dengan opsi pemutusan kontrak membawa dampak yang baik adalah AySA mampu melakukan perluasan akses layanan cakupan air. Pemerintah federal memompa jutaan infrastruktur untuk akses air secara umum dari 2009 di bawah kebijakan *Plan for Poor Neighborhood*. Strategi kreatif juga dikembangkan oleh Pemerintah Buenos Aires dan AySA yaitu membentuk koperasi pekerja untuk melibatkan penduduk dalam memperluas akses air di lingkungan berpenghasilan rendah, sehingga mampu menghubungkan lebih dari 700.000 pengguna air.⁶¹

Sebagai perbandingan, berikut penulis paparkan pelaksanaan remunisasi air yang berhasil diterapkan di 3 (tiga) negara, diantaranya:

⁶⁰ Avit Hidayat, *Loc., Cit.*

⁶¹ Emmanuele Lobina, Satoko Kishimoto, Olivier Petitjean, *Op.Cit.*, hlm. 8..



Gambar 1.1 Jumlah Negara yang melaksanakan remunipalisasi ⁶²

a. Paris, Perancis

Pada tahun 1984, 25 tahun kontrak sewa pengelolaan air diberikan kepada Veolia dan Suez. 16 tahun berjalan, kontrak tersebut dikritisi oleh badan audit regional (*regional audit body*) Paris, karena kurangnya transparansi dari kedua perusahaan tersebut. Pada tahun 2002 Komite Audit Paris menemukan data bahwa harga yang dibebankan oleh operator pengelola air lebih tinggi sekitar 25-30% dari biaya yang dibebankan oleh pemerintah. Pada tahun 2003, ditemukan

bahwa terdapat kesenjangan yang sangat besar antara cadangan keuangan yang dibentuk oleh operator pengelola air untuk pemeliharaan jaringan air, hal ini menyebabkan kenaikan harga dan menunda pemeliharaan infrastruktur.⁶² Atas dasar hal tersebut, pada tahun 2010, para politisi dan pejabat publik Paris memutuskan untuk melakukan remunipalisasi, hasilnya, dapat dilihat bahwa di bawah pengelolaan swasta, uang dari anggaran publik terlalu banyak yang tersedot

⁶² Emmanuele Lobina, Satoko Kishimoto, Olivier Petitjean, *Here To Stay: Water Remunicipalisation As a Global Trend*, (Amsterdam: Transnational Institute, 2014), hlm.7

menjadi keuntungan swasta. Remunisasi memberikan lebih banyak kontrol dan pengawasan pada otoritas yang dipilih masyarakat dan perwakilan dari pengguna air, yang mendorong peningkatan kualitas air dan tarif yang lebih rendah.⁶³

Pada tahun pertama remunisasi, operator baru pengelolaan air yang dipegang oleh *Eau de Paris* (Pemerintah) berhasil melakukan efisiensi dana sebesar €35 Juta (tiga puluh lima juta euro) yang artinya memungkinkan untuk melakukan penurunan tarif hingga 8%. Selain itu, pasca remunisasi, *Eau de Paris* dapat meningkatkan kontribusinya terhadap dana solidaritas perumahan kota dari €175.000 hingga €500.000, membayar alokasi solidaritas air menjadi 44.000 rumah tangga miskin di kota, menggalakan kampanye penghematan air, dan secara sistematis menghindari memotong air pasokan.⁶⁴

Pelaksanaan remunisasi di Paris memang tidak menggunakan opsi pemutusan kontrak, namun, Dapat dibayangkan, jika Paris, melaku-

kan langkah remunisasi lebih awal, maka pengelolaan air di Paris yang dipegang oleh *Eau de Paris*, mampu mendapatkan keuntungan yang lebih besar. Di samping itu, pemenuhan hak atas air pun akan lebih cepat tercapai, jika saja Pemerintah Kota Paris mampu mengambil langkah yang lebih berani dan awal dalam memutus kontrak dengan perusahaan swasta (*Suez dan Veolia*).

b. Atlanta, Amerika Serikat

Amerika Serikat sebagai negara yang menganut paham kapitalisme, sebuah studi menemukan bahwa seperlima dari seluruh layanan yang dikelola oleh swasta telah diambil alih oleh pemerintah (remunisasi). Dalam penelitian tersebut ditemukan bahwa alasan utama untuk melakukan remunisasi adalah karena gagalnya kontraktor *outsourcing* untuk menjaga kualitas layanan (73%) dan kegagalan untuk melakukan penghematan biaya (51%).⁶⁵

Salah satu sektor yang mengalami remunisasi adalah sektor air, yang terjadi di Atlanta. Pembuangan Kota Atlanta dalam keadaan rusak

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Hilary Wainwright, *Tragedi Privatisasi Potensi Publik*, (Amsterdam: Transnational Institute, 2014), hlm. 5.

disebabkan polusi lingkungan yang serius. Dengan kritik kasar dari masyarakat luas terhadap operasi tersebut, kota dituntut membayar denda dan hukuman total US\$38 juta. Di tahun 1999, badan kota menandatangani 20 tahun kontrak konsesi senilai US\$428 juta dengan *United Water*, cabang dari perusahaan Perancis, Suez, untuk mengoperasikan sistem penyediaan air di Atlanta. *United Water* berjanji untuk memotong, sebanyak setengah biaya sistem air dan pembuangan.⁶⁶

Kontrak konsesi pengelolaan air yang terjadi di Atlanta seharusnya berlangsung selama 20 tahun bersama *United Water*. Penghentian kontrak ini 16 tahun lebih awal dibandingkan kontrak awal antara Pemerintah Kota Atlanta dengan *United Water*. Selama empat tahun beroperasi, *United Water* (1999-2003) telah mengurangi separuh tenaga kerja dan tarif air terus meningkat setiap tahun. Tak hanya itu, kualitas air di Atlanta pun menurun sangat

tajam, bahkan pada beberapa kesempatan warga harus merebus air terlebih dahulu sebelum mengkonsumsi air.⁶⁷ Akibat buruknya kinerja *United Water*, pada tahun 2003 Dewan Kota memutuskan untuk mengakhiri kontrak dan mengalihkannya ke Pemerintah Kota Atlanta.

c. Berlin, Jerman

Pada tahun 1999, 49,9% dari total saham Berlinwasser Holding AG (BWH) dijual ke sebuah konsorsium termasuk RWE dan Veolia. Kontrak dengan RWE dan Veolia menjamin bahwa pengembalian atas ekuitas untuk pemegang saham akan menjadi 8% dan angka keuntungan ini akan terus meningkat dan memberikan keuntungan kepada Pemerintah Kota Berlin.⁶⁸ Fakta berkata lain, kontrak tersebut ternyata sangat kontroversial dan menyebabkan investasi di Berlin menjadi berkurang serta tarif air semakin melonjak. Hal ini memicu terjadinya referendum pada tahun 2011 untuk mempublikasikan ketentuan

⁶⁶ AMRTA Institute, "Remunipalisasi", AMRTA Institute www.waterjustice.org/?mi=1&res_id=263 (diakses 22 April 2020)

⁶⁷ Emmanuele Lobina, Satoko Kishimoto, Olivier Petitjean, *Op.Cit.*, hlm. 8.

⁶⁸ *Ibid.*

kontrak antara Pemerintah Berlin dengan RWE dan Veolia.⁶⁹ Pada akhirnya, hasil referendum tersebut membawa pengelolaan air di Berlin kembali kepada Pemerintah Kota Berlin, dengan cara memutus kontrak.

Pasca referendum yang membawa ke arah remunisasi, terjadi peningkatan besar dalam kepemilikan langsung publik terhadap utilitas dalam beberapa tahun terakhir, mengakhiri kepemilikan oleh sekelompok kecil perusahaan multinasional yang mendominasi sektor energi, air, dan pengelolaan limbah. Pada tahun 2011, sebagian besar jaringan distribusi energi telah kembali pada kepemilikan publik. Banyak otoritas publik Jerman yang menempatkan layanan seperti pembuangan limbah, transportasi publik, air, kesejahteraan masyarakat, dan perumahan sosial kembali di tangan publik. Tujuannya tidak hanya untuk melakukan penghematan keuangan tetapi juga untuk membantu memenuhi tujuan penting dalam bidang sosial dan lingkungan.⁷⁰

Keberhasilan pelaksanaan remunisasi di tiga kota dan tiga negara di atas membuktikan bahwa saat ini pengelolaan air oleh swasta sudah semakin ditinggalkan karena terbukti tidak efektif dalam meningkatkan kinerja pelayanan kepada masyarakat. Semakin meningkatnya remunisasi di berbagai belahan benua pun menjadi bukti bahwa negara kian sadar akan pentingnya air sebagai salah satu hak asasi yang tak dapat terpisahkan.

D. Penutup

Tujuan ekonomi Indonesia yang menghendaki suatu masyarakat yang adil, makmur, memuat, dan berisikan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian, dan kemerdekaan pada dasarnya sejalan dengan sistem ekonomi yang dicita-citakan oleh *founding fathers* yaitu sistem ekonomi Pancasila. Sebagai negara yang menganut sistem ekonomi Pancasila, berbagai kekayaan alam yang dikuasai oleh negara sejatinya harus dapat dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 33 UUD NRI 1945. Dalam tatanan praktik, salah satu kekayaan negara yaitu air nyatanya belum mampu dipenuhi oleh negara, dalam hal ini Pemerintah DKI Jakarta.

Pada awalnya, demi memenuhi amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Hilary Wainwright, *Loc.Cit.*

yaitu memanfaatkan sumber daya air untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mengambil langkah privatisasi pengelolaan air. PAM Jaya menekan kontrak konsesi bersama PT. Aetra dan PT. Palyja, dengan tujuan meningkatkan cakupan pelayanan air bersih di wilayah DKI Jakarta. Sayangnya, fakta di lapangan berkata lain, privatisasi air yang dilakukan antara PAM Jaya dengan PT. Aetra dan PT. Palyja justru merugikan keuangan daerah DKI Jakarta dan melanggar hak atas air bagi warga Jakarta. Tercatat bahwa pada tahun 2010 APBD DKI Jakarta mengalami *shortfall* sebesar Rp 583 Miliar, dan jika dibiarkan hingga kontrak selesai pada tahun 2023 akan membengkak sebesar Rp 18.2 Triliun.

Tak hanya dari segi keuangan, privatisasi pengelolaan air juga memberikan dampak yang signifikan bagi warga DKI Jakarta, terutama warga menengah ke bawah. Cakupan air yang hanya meningkat sebesar 14.9% selama 19 (Sembilan belas) tahun, serta tarif air yang begitu tinggi dan kualitas air yang buruk membuktikan kurangnya kinerja swasta dalam mengelola air bersih di DKI Jakarta.

Melihat kinerja swasta yang kurang maksimal dalam mengelola air, membuat Pemerintah Provinsi DKI Jakarta bergerak untuk mengupayakan remunispalisasi air. Sejatinya, pemerintah memiliki 3 (tiga) opsi dalam melakukan remunispalisasi di antaranya menunggu kontrak selesai, pengambilalihan secara perdata,

dan pemutusan kontrak. Di antara ketiga opsi tersebut, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan PAM Jaya, akhirnya sepakat untuk memilih opsi pengambilalihan secara perdata, karena dianggap lebih aman dan lebih baik, dibandingkan kedua opsi lainnya.

Penulis memiliki pandangan yang berbeda dengan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan PAM Jaya, bagi penulis, pemerintah seharusnya mengambil opsi pemutusan kontrak. Pilihan ini penulis landasi dengan amanat konstitusi yang menyatakan bahwa hak atas air merupakan bagian dari hak asasi manusia. Setiap orang berhak untuk mendapatkan penghidupan yang layak, dan air merupakan salah satu hal yang sangat esensial untuk menjalani kehidupan yang layak. Pemerintah seharusnya dapat menyampingkan pandangan bahwa dengan pemutusan kontrak akan merugikan keuangan daerah dan menjadikan iklim bisnis di Jakarta menjadi buruk, karena faktanya, di antara 235 kasus remunispalisasi yang terjadi di berbagai belahan dunia, 92 di antaranya melakukan remunispalisasi dan terbukti mampu menutup kerugian yang selama ini terjadi ketika air dikelola oleh swasta dan mampu memenuhi hak atas air bagi warganya, seperti yang terjadi di Paris, Atlanta, Berlin, dan Buenos Aires.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Gramedia, 2010).
- J. Kodoatie, Robert dan Basoeki, *Kajian Undang-Undang Sumber Daya Air*, (Yogyakarta: Andi, 2005.)
- Kishimoto, Satoko, Lobina, Emmanuele, dan Petitjean, Oliver, *Here To Stay: Water Remunicipalisation As a Global Trend*, (Amsterdam: Transnational Institute, 2014).
- _____, *Our Public Water Future: The Global Experience With Remunicipalisation*, (Amsterdam: Transnational Institute. 2015).
- Kruha, Tim, *Kemelut SDA Menggugat Privatisasi Air di Indonesia* (Yogyakarta: LAPERA, 2005).
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2005).
- Mubyarto, *Ekonomi Pancasila, Gagasan, dan Kemungkinan* (Jakarta: LP3ES, 1987).
- Pigeon, Martin, *Saggy Politics: Making Water 'Public' in Malaysia*, dalam David A. McDonald, et.al., *Remunicipalisation: Putting Water Back Into Public Hands*, Amsterdam: Transnational Institute, 2012.
- Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Utama, 2015).
- Wainwright, Hilary, *Tragedi Privatisasi Potensi Publik*, (Amsterdam: Transnational Institute, 2014).
- Wibowo, I, dan Wahono, Francis, *Neoliberalisme* (Yogyakarta: Cindelas Pustaka Rakyat Cerdas, 2003).

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian
- Aetra Air Jakarta, "Annual Report: Synergy in Innovatin", Laporan Tahunan PT. Aetra, Jakarta: Aetra, 2016.
- Harintowati, Berlyyana. "Privatisasi Sumber Daya Air Pada Perusahaan Daerah Air Minum DKI Jakarta (PAM Jaya): Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 31 K/Pdt/2017", (Skripsi UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2018).
- Nurahmani, Aditya, Mohammad Robi Rismansyah, Puspita Nur Suciati. "Reorientasi Perekonomian Nasional Berdasarkan Pancasila Melalui Perubahan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan Model *Directive Principles of State Policies*", *Majalah Hukum Nasional* 2 (Desember, 2018).
- Palyja, "Annual Report Tahun 2016: Perform To The Max", Laporan Tahunan PT. Palyja, Jakarta: Palyja, 2016.

C. Internet

- AMRTA Institute, "Remunipalisasi", www.waterjustice.org/?mi=1&res_id=263 AMRTA Institue (diakses 22 April 2020)
- Ananda Majni, Ferdian, "Palyja Dituding Tidak Kooperatif", <https://mediaindonesia.com/read/detail/234915-palyja-dituding-tidak-kooperatif> ((Media Indonesia diakses 22 April 2020)
- Anonim, "2013, 40 Ribu Warga Jakarta Keluhkan Air Mati", <https://www.jpnn.com/news/2013-40-ribu-warga-jakarta-keluhkan-air-mati> (JPNN diakses 1 November 2019)
- Anonim, "MK Batalkan UU Sumber Daya Air", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54e4bd8e5dc0a/mk-batalkan-uu-sumber-daya-air/> (Hukumonline diakses 26 Oktober 2019)
- Badan Regulator Pelayanan Air Minum DKI Jakarta, "Laporan Evaluasi Triwulan-I/2016: Perjanjian Kerjasama PAM Jaya dengan Palyja dan Aetra Aspek Keuangan, Teknik, dan Humas", http://brpamdkj.org/teknik/repo/LAP_TRIWULAN_II_2016.pdf (diakses 16 Mei 2020)
- Espace Mondial l'Atlas, "Remunicipalization of Water Management, 2000-2015" <https://espace-mondial-atlas.sciencespo.fr/en/topic-resources/map-5C34-EN-remunicipalization-of-water-management-2000-2015.html> (diakses 22 April 2020)
- Hall, David "Re-municipalising municipal services in Europe", https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Redraft_DH_remunicipalization.pdf Transnational Institute (diakses 2 Februari 2020)
- Hidayat, Avit, "DKI Bakal Beli Saham Aetra dan Palyja", <https://koran.tempo.co/read/laporan-utama/439865/dki-bakal-beli-saham-aetra-dan-palyja> (diakses 22 April 2020)
- Hidayat, Reja, "Menggugat Privatisasi Air di Indonesia", <https://tirto.id/menggugat-privatisasi-air-di-indonesia-v9n> (Tirto diakses 30 Oktober 2019)
- Lobina, Emmanuel, Satoko Kishimoto, Olivier Petitjean "Why Are So Many Cities Choosing To End Privatisation and Return To Public Water Services" www.tni.org/files/download/media_briefing_layout.pdf Transnational Institute (diakses 2 Februari 2020)
- Permana, Dede Rizky, "Kenapa Terjadi Polemik dalam Pengelolaan Air di Jakarta" (2019) <https://www.bbc.com/indonesia/amp/indonesia-47038210> diakses (BBC diakses 15 Mei 2020)
- Rina, Ratu dan Pablo, Samuel, "Siapa Aetra-Palyja, Pengelola Air Jakarta yang Didepak Anies", <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190211143532-4-54823/siapa-aetra-palyja-pengelola-air-jakarta-yang-didepak-anies> (CNBC diakses 26 Oktober 2019)

Utami Putri, Budiarti, "PAM Jaya Targetkan Water Charge Maksimum Rp. 3500 per Meter Kubik", <https://metro.tempo.co/read/1071776/pam-jaya-targetkan-water-charge-maksimum-rp-3500-per-meter-kubik> (Koran Tempo diakses 21 April 2020)

Wildan, Muhammad, "Perjanjian PAM Jaya dengan Palyja & Aetra Belum Disepakati", <https://www.bisnis.com/jakarta/read/20190311/77/898360/perjanjian-pam-jaya-dengan-palyja-aetra-belum-disepakati> (Koran Bisnis diakses 22 April 2020)

D. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Tahun 2003, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4286)

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2003, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4297)

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (Lembaran Negara Nomor 32 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4377)

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air (Lembaran Negara Nomor 190 Tahun 2019, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6405)

Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 008/PUU-III/2005 mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.

Mahkamah Konstitusi Putusan No. 85/PUU-XII/2013 mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan

Mahkamah Agung, Putusan Kasasi No. 31 K/Pdt/2017

BIODATA PENULIS

Mohammad Robi Rismansyah merupakan mahasiswa semester 8 (delapan) Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran dengan program kekhususan Hukum Ekonomi. Penulis pernah aktif di organisasi kampus di Biro Debat *Padjadjaran Law Research and Debate Society* (PLEADS) Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Dalam 3 (tiga) tahun terakhir Penulis menerbitkan publikasi ilmiah yang berjudul: 1) Reorientasi Perekonomian Nasional Berdasarkan Pancasila Melalui Perubahan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 Dengan Model *Directive Principle of State Policies* pada Majalah Hukum Nasional, Jurnal Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Kementerian Hukum dan HAM edisi Desember 2018; 2) Problematika Dalam Mewujudkan Pancasila Sebagai Ideologi Yang Bernilai Substantif, dalam jurnal *Padjadjaran Law Review* Volume VI, Tahun 2018; dan 3) Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Perempuan Indonesia di Tempat Kerja dan Kaitannya dengan Pembangunan Ekonomi Nasional dalam *Padjadjaran Law Review* Volume VII, Nomor 2, Tahun 2019.

Dr. Nyulistiowati Suryanti S.H., M.H., C.N. merupakan dosen Departemen Hukum Ekonomi, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Dalam 3 (tiga) tahun terakhir penulis telah menerbitkan sejumlah karya ilmiah, diantaranya: 1) "Pembiayaan Usaha Mikro Kecil Dan Menengah Melalui Situs *Crowdfunding* "Patungan.Net" Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah" yang dimuat di *Acta Diurnal Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan* (2017), 2) "Tindakan Diskresi Yang Memberikan *Corporate Guarantee* Terhadap Anak Perusahaan Tanpa Persetujuan Dewan Komisaris Ditinjau Dari Hukum Perseroan" yang dimuat di *Jurnal Bina Mulia Hukum* (2018), dan 3) "Perlindungan Hukum Bagi Investor Pada Perusahaan Terbuka Yang Pailit Ditinjau Dari Hukum Kepailitan" yang dimuat di *Jurnal Bina Mulia Hukum* (2018).

Dr. Nadia Astriani S.H., M.Si. merupakan dosen Departemen Hukum Lingkungan, Tata Ruang, dan Agraria Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Penulis menempuh gelar Sarjana Hukum di Universitas Padjadjaran, Magister Ilmu Lingkungan di Universitas Padjadjaran, dan Doktor Ilmu Hukum di Universitas Padjadjaran. Penulis aktif dalam berbagai organisasi diantaranya Perkumpulan Pembina Hukum Lingkungan Indonesia, Pusat Mediator Nasional, dan *World Commission on Environmental Law*. Dalam 3 (tiga) tahun terakhir penulis telah menerbitkan sejumlah karya ilmiah, diantaranya: 1) "Pembangunan Kereta Cepat Jakarta-Bandung dari Sudut Pandang Penegakan Hukum Penataan Ruang" yang dimuat di *Jurnal Rechtsvinding BPHN* (2017), 2) "*Legal Politics of Water Resources Management in Indonesia: Environmental Perspective*" dimuat di *Mimbar Hukum, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* (2018), dan 3) "*Is There a Place for Local Wisdom in Indonesia's Water Law*" dimuat di *Environmental Policy and Law* (2019).