

## **Kedudukan BUMN Persero sebagai *Separate Legal Entity* dalam Kaitannya dengan Pemisahan Keuangan Negara pada Permodalan BUMN**

Inda Rahadiyan  
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta  
Jl. Tamanasiswa No. 158 Yogyakarta  
indarahadiyan@yahoo.co.id

### ***Abstract***

The problems studied in this research include: first, what is the conception of the independence of BUMN Persero (State Owned Enterprise) as *separate legal entity* based on the theory and legal doctrine of Liability Company and all of its legal consequences? Second, what is the status of state assets in regard to the capital of State Owned Enterprise? Third, how is the relation of State Owned Enterprise and its subsidiaries in accordance with the theory and doctrine of regulation of limited company? This research is conducted using legal normative. The findings in this research show that : first, BUMN Persero as *separate legal entity* is entitled to have its own assets that are separated from the assets of its management including the personal assets of its share holders, second, in the context of State Owned Enterprise, the inclusion of state assets into the capital of BUMN is a result of separating the state owned assets as regulated in Law Number 19 Year 2003 about BUMN, and third, State Owned Enterprise along with its subsidiaries is an independent legal entity in which its management must be done in accordance with certain rules (*good corporate governance*) without any interfere from any parties.

*Key words* : *Perseroan terbatas, separate legal entity, BUMN.*

### **Abstrak**

Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini: *pertama*, bagaimanakah konsepsi kemandirian BUMN Persero sebagai *separate legal entity* berdasarkan pada teori dan doktrin hukum perseroan beserta segala konsekuensi hukumnya? *kedua*, bagaimanakah kedudukan kekayaan negara dalam permodalan BUMN Persero? *ketiga*, bagaimanakah hubungan antara BUMN Persero dengan anak-anak perusahaannya berdasarkan pada teori dan doktrin hukum perseroan terbatas? Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: *pertama*, BUMN Persero sebagai *separate legal entity* menyanggah hak untuk memiliki harta kekayaan sendiri yang terpisah dari harta kekayaan para pengurusnya termasuk dari harta kekayaan pribadi para pemegang sahamnya. *Kedua*, dalam konteks BUMN Persero, penyertaan kekayaan negara ke dalam permodalan BUMN merupakan hasil dari pemisahan kekayaan negara sebagaimana ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN. *Ketiga*, BUMN Persero beserta dengan anak-anak perusahaan BUMN merupakan suatu badan hukum mandiri, pengelolaannya harus dilakukan berdasarkan kaidah (*good corporate governance*) tanpa adanya intervensi atau campur tangan dari pihak manapun.

Kata kunci : Perseroan terbatas, badan hukum yang berdiri sendiri, BUMN.

## Pendahuluan

Perseroan merupakan badan hukum mandiri yang menyanggah hak dan kewajibannya sendiri termasuk hak atas harta kekayaan yang terpisah dari kekayaan pribadi para pendiri maupun pengurusnya. Perseroan memperoleh pengakuan untuk *"have the capacity in its own name to acquire and hold property, to enter into contracts, to sue and be sued, and to have an existence with duration independent of the persons comprising its shareholders."*<sup>1</sup> Berdasarkan pada konsepsi yang demikian maka jelaslah bahwa setiap Perseroan Terbatas harus mendapatkan pengakuan secara yuridis atas status kemandiriannya sebagai badan hukum. Dalam kaitan ini, pertanyaan mengenai kemandirian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) kembali mengemuka beberapa waktu belakangan. Pertanyaan demikian muncul bersamaan dengan upaya sinergitas BUMN yang tengah gencar dilakukan oleh Pemerintah.

Eksistensi BUMN sebagai suatu badan hukum mandiri (*separate legal entity*) telah mendapatkan pengakuan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003.<sup>2</sup> Pengakuan demikian mengakibatkan berlakunya seluruh prinsip kemandirian Perseroan Terbatas ke dalam kelembagaan BUMN khususnya bagi BUMN Persero.

Namun demikian, ketidaksinkronan pengaturan berkaitan dengan kelembagaan BUMN di dalam peraturan perundang - undangan telah mengakibatkan kekaburan hukum dalam tataran normatif. Ketidaksinkronan tersebut antara lain nampak dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN (UU BUMN), Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara) serta Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT).

UU BUMN secara eksplisit telah menegaskan berlakunya segala ketentuan dan prinsip perseroan sebagaimana diatur dalam UUPT bagi kelembagaan BUMN Persero.<sup>3</sup> Melalui pengaturan yang demikian maka jelaslah bahwa segala prinsip kemandirian PT **demi hukum** berlaku bagi BUMN Persero.

Sebagaimana telah dikemukakan, kekaburan hukum terjadi manakala ketentuan UU BUMN disandingkan dengan ketentuan UU Keuangan Negara. UU Keuangan Negara mengkatégorikan 'kekayaan perusahaan negara sebagai bagian dari keuangan negara'.<sup>4</sup> Ketentuan ini seakan memberikan legitimasi bagi negara untuk

---

<sup>1</sup> Baca Philip I Blumberg, 1983, *The Law of Corporate Groups: Procedural Law*. Boston, Little Brown & co.

<sup>2</sup> Baca Pasal 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN mengenai definisi BUMN itu sendiri.

<sup>3</sup> Lihat Pasal 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

<sup>4</sup> Baca Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

melakukan campur tangan atas pengelolaan BUMN Persero yang sejatinya merupakan badan hukum mandiri. Inilah yang kemudian menimbulkan begitu banyak implikasi baik dalam tataran normatif maupun dalam tataran praktis. Salah satunya adalah mengenai campur tangan negara dalam pengelolaan BUMN Persero yang terus-menerus dilakukan hingga menimbulkan berbagai persoalan bahkan tak jarang memunculkan indikasi monopoli.

Kondisi demikian sejatinya tidak perlu terjadi apabila seluruh *stakeholders* dalam pengelolaan BUMN Persero menginsyafi dan memahami konsep kemandirian badan hukum perseroan. Jangan sampai intervensi negara dalam pengelolaan BUMN Persero justru 'menodai' prinsip kemandirian BUMN Persero itu sendiri. Dalam kaitan inilah pengkajian mengenai kemandirian BUMN Persero menjadi penting untuk dilakukan.

Pengkajian mengenai kemandirian BUMN Persero memang telah beberapa kali dilakukan<sup>5</sup>, akan tetapi kajian ini akan lebih diarahkan pada konsep dan doktrin-doktrin kemandirian Perseroan Terbatas sebagai suatu *separate legal entity* dalam kaitannya dengan upaya sinergitas BUMN yang saat ini tengah dilakukan oleh Pemerintah.

### **Rumusan Masalah**

Permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini meliputi: *pertama*, bagaimanakah konsepsi kemandirian BUMN Persero sebagai *separate legal entity* berdasarkan pada teori dan doktrin hukum perseroan beserta segala konsekuensi hukumnya? *Kedua*, bagaimanakah kedudukan kekayaan negara dalam permodalan BUMN Persero? *Ketiga*, bagaimanakah hubungan antara BUMN Persero dengan anak-anak perusahaannya berdasarkan pada teori dan doktrin hukum perseroan terbatas?

### **Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk: *pertama*, mengkaji konsepsi kemandirian BUMN Persero sebagai suatu *separate legal entity* berdasarkan pada doktrin hukum perseroan

---

<sup>5</sup> Pengkajian mengenai hal tersebut di antaranya pernah dilakukan oleh Erman Rajagukguk dan Ridwan Khairandy. Lihat Erman Rajagukguk, "Peranan BUMN Dalam Mendorong BUMN Meningkatkan Pendapatan Negara dan Kesejahteraan Rakyat", [www.ermanhukum.com](http://www.ermanhukum.com) dan Ridwan Khairandy, "Korupsi di Badan Usaha Milik Negara Khususnya Perusahaan Perseroan: Suatu Kajian Atas Makna Kekayaan Negara yang Dipisahkan dan Keuangan Negara", Jurnal Hukum Hukum No.1 Vol.16 Januari 2009, [www.law.uui.ac.id](http://www.law.uui.ac.id).

beserta segala konsekuensi yuridis yang timbul dari kemandirian dimaksud. *Kedua*, mengkaji kedudukan kekayaan negara yang terdapat dalam permodalan BUMN khususnya pada BUMN Persero. *Ketiga*, mengkaji hubungan antara BUMN Persero dengan anak - anak perusahaannya berdasarkan pada doktrin hukum perseroan.

### **Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam rangka menjawab rumusan masalah dalam kajian ini adalah metode penelitian hukum normatif (*normative legal research*). Penelitian hukum normatif dilakukan melalui penelitian kepustakaan dengan mengumpulkan, mempelajari dan menganalisis berbagai bahan hukum baik bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier yang relevan. Data hasil penelitian kemudian akan disajikan secara kualitatif berdasarkan relevansinya terhadap rumusan masalah.<sup>6</sup>

### **Hasil Penelitian dan Pembahasan**

#### **Konsepsi Kemandirian BUMN Persero sebagai *Separate Legal Entity***

Sebagaimana konsepsi kemandirian badan hukum perseroan yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT) maka jelas bahwa BUMN Persero merupakan suatu badan hukum mandiri. Berlakunya konsepsi kemandirian BUMN Persero sebagai suatu badan hukum mandiri mendapat pengakuan yuridis berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN (UU BUMN). Lebih khusus, UU BUMN juga memberikan pengaturan terhadap berlakunya segala ketentuan dan prinsip Perseroan Terbatas bagi BUMN Persero.<sup>7</sup>

BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.<sup>8</sup> Kekayaan negara yang dipisahkan dalam hal ini adalah kekayaan

---

<sup>6</sup> Lihat Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2006, hlm. 63.

<sup>7</sup> Pasal 11 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menyatakan bahwa terhadap BUMN Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip - prinsip yang berlaku bagi Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas ( Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas).

<sup>8</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

negara yang berasal dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal oleh negara pada persero dan/atau perum serta perseroan terbatas lainnya. Sementara pemisahan keuangan negara adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaan keuangan tersebut tidak lagi didasarkan pada sistem APBN namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.<sup>9</sup>

Berdasarkan pada definisi yuridis mengenai BUMN sebagaimana terdapat di dalam Undang-Undang BUMN maka terdapat beberapa kriteria bagi suatu perusahaan agar dapat disebut sebagai BUMN, yakni;<sup>10</sup> 1) merupakan badan usaha atau perusahaan; 2) memiliki modal yang seluruhnya atau sebagian besar dimiliki oleh negara. Kepemilikan modal minimum oleh negara harus sebesar 51%; 3) negara melakukan penyertaan langsung ke dalam permodalan BUMN tersebut;<sup>11</sup> 4) penyertaan oleh negara berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Secara substantif BUMN Persero tidak lain merupakan suatu badan hukum mandiri (*separate legal entity*) yang berbentuk Perseroan Terbatas. Berdasarkan tradisi *Common Law*, karakteristik utama atas kedudukan Perseroan sebagai badan hukum mandiri adalah mengenai adanya pemisahan yang tegas antara pengelolaan Perseroan dengan kekuasaan para pemiliknya (*a major characteristic of the corporation is this distinction between the business and its owners*).<sup>12</sup> Black's Law Dictionary menyatakan bahwa *an entity, other than a natural person, who has sufficient existence in legal contemplation that it can function legally, be sued or sue and make decisions through agents as in the case of corporation*.<sup>13</sup>

Selain karakteristik tersebut, secara lebih rinci suatu perusahaan sebagai subjek hukum mandiri memiliki beberapa karakteristik substantif yang melekat yaitu.<sup>14</sup> 1) terbatasnya tanggung jawab, pada dasarnya para pendiri atau pemegang saham atau anggota suatu korporasi tidak bertanggungjawab secara pribadi atas kerugian

---

<sup>9</sup> Penjelasan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

<sup>10</sup> Ridwan Khairandy, *Loc.Cit.*

<sup>11</sup> Sebagai konsekuensinya maka negara berkedudukan sebagai pemegang saham dan oleh karena itu negara memiliki risiko menanggung kerugian atas kegiatan usaha BUMN dimaksud. Penjelasan Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang BUMN menentukan bahwa pemisahan kekayaan negara sebagai penyertaan dalam BUMN hanya dapat dilakukan dengan penyertaan langsung oleh negara ke dalam BUMN sehingga setiap penyertaan langsung sebagaimana dimaksud harus ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

<sup>12</sup> Lihat: Don Hofstrand, "*Corporation*", [www.extension.iastate.edu/agdm](http://www.extension.iastate.edu/agdm) diakses tanggal 03 November 2013.

<sup>13</sup> Henry Campbell Black, 1990, *Black's Law Dictionary with Pronunciations*, St. Paul Minn: West Publishing Co, hlm. 985.

<sup>14</sup> Ridwan Khairandy, *Op. Cit.*, hlm. 11.

atau utang korporasi. Dalam konteks ini apabila korporasi berbentuk Perseroan Terbatas maka tanggung jawab para pemegang saham terbatas pada saham yang dimilikinya dalam perseroan tersebut.<sup>15</sup> Tanggung jawab terbatas ini dalam kondisi-kondisi tertentu dapat ditembus berdasarkan doktrin *piercing the corporate veil* sepanjang terbukti adanya kesalahan dari pemegang saham yang mengakibatkan kerugian bagi Perseroan serta beberapa kondisi lainnya,<sup>16</sup> 2) *perpetual succession*, sebagai badan hukum mandiri yang menyanggah berbagai hak dan kewajibannya sendiri maka perubahan keanggotaan atas kepemilikan suatu korporasi tidak berimplikasi pada eksistensi korporasi itu sendiri. Dalam konteks Perseroan Terbatas pemegang saham berhak melakukan pengalihan atas saham yang dimilikinya kepada pihak ke tiga terutama bagi PT terbuka yang telah *listing*<sup>17</sup> di Bursa.<sup>18</sup> 3) memiliki harta kekayaan sendiri, seluruh kekayaan yang berada dalam keuangan korporasi secara hukum berada dalam kepemilikan korporasi itu sendiri bukan merupakan bagian dari kekayaan para pemegang saham ataupun para pengurusnya. Dalam konteks PT, kekayaan perseroan ini dapat menjadi jaminan bagi pihak ke tiga atas perikatan - perikatan yang dibuat oleh PT.<sup>19</sup> 4) memiliki kewenangan kontraktual serta dapat menuntut dan dituntut atas namanya sendiri, badan hukum sebagai subjek hukum (*recht person*) oleh hukum diperlakukan sebagai orang sehingga dapat menyanggah hak dan kewajibannya sendiri.<sup>20</sup> Sudah menjadi suatu konsekuensi yuridis bahwa sebagai subjek hukum maka badan hukum dapat menggugat maupun digugat di hadapan pengadilan.

---

<sup>15</sup> Konsep demikian diakui dan diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang ini menyatakan bahwa '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.

<sup>16</sup> Doktrin tersebut dianut pula oleh Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang ini menyatakan bahwa 'ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku apabila:

- Persyaratan Perseroan sebagai badan hukum belum atau tidak terpenuhi
- Pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung dengan itikad buruk memanfaatkan Perseroan untuk kepentingan pribadi
- Pemegang saham yang bersangkutan terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh perseroan
- Pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan perseroan yang mengakibatkan kekayaan Perseroan menjadi tidak cukup untuk melunasi utang Perseroan.

<sup>17</sup> Khusus mengenai Perseroan Terbatas yang telah *go public*, uraian secara mendalam lihat Hamud M. Balfaz, 2012, *Hukum Pasar Modal di Indonesia*, Jakarta, PT Tata Nusa, hlm. 25-89.

<sup>18</sup> Terhadap Perseroan Terbatas yang telah *go public* maka berlaku pula ketentuan pasar modal sebagaimana terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal beserta peraturan pelaksanaannya.

<sup>19</sup> Mengenai kaitan antara para pendiri PT dengan permodalan PT pada saat pendiriannya, Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang PT menentukan bahwa 'setiap Pendiri Perseroan wajib mengambil bagian saham pada saat Perseroan didirikan. Ketentuan pasal ini mengakibatkan berubahnya status pendiri PT menjadi Pemegang saham PT sesaat setelah para Pendiri PT mengambil bagian saham.

<sup>20</sup> Lihat pula Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, 2006, Penerbit Liberty, Yogyakarta, hlm. 73-74.

Berkaitan dengan alasan filosofis pendirian badan hukum, Nindyo Pramono menyatakan bahwa dengan kematian pendirinya, harta kekayaan badan hukum diharapkan tetap dapat memberikan manfaat bagi orang lain. Oleh karena itu, hukum menciptakan kreasi atas badan hukum sebagai 'sesuatu' yang oleh hukum diakui dan dianggap sebagai subjek hukum mandiri layaknya orang. Ilmu hukum kemudian menyebut 'sesuatu' tersebut sebagai badan hukum (*recht person*). Mengingat badan hukum sejatinya bukanlah orang dalam pengertian sesungguhnya maka badan hukum membutuhkan organ<sup>21</sup> sebagai alat untuk melaksanakan segala hak dan kewajibannya.

Agar badan hukum dapat melakukan interaksi dalam pergaulan hukum dengan subjek hukum lainnya dan agar badan hukum dapat melaksanakan kegiatan usahanya maka diperlukanlah modal.<sup>22</sup> Modal awal yang dimiliki oleh badan hukum termasuk dalam hal ini BUMN Persero berasal dari kekayaan pendiri yang dipisahkan.<sup>23</sup>

Dalam konteks demikian, penulis berada pada pendapat bahwa sejatinya kekayaan yang dimiliki oleh BUMN merupakan kekayaan BUMN itu sendiri dan bukan merupakan bagian dari keuangan negara. Pendapat ini berdasarkan pada beberapa argumentasi: a) secara teoritis jelas bahwa kepemilikan harta kekayaan yang terpisah dari harta kekayaan pemilik/pengurusnya merupakan karakteristik utama bagi eksistensi suatu badan hukum. Konsep demikian nantinya juga akan berkaitan dengan kemampuan badan hukum<sup>24</sup> untuk menjalankan segala hak dan kewajiban yang timbul dari perikatan-perikatan yang diperbuat olehnya; b) berdasarkan pada teori hukum perseroan terbatas jelaslah bahwa perseroan terbatas memiliki harta kekayaan sendiri yang terpisah dari harta kekayaan para pemegang saham. Konsep demikian berkaitan pula dengan tanggung jawab pemegang saham yang terbatas hanya pada saham yang dimilikinya dalam perseroan.<sup>25</sup> Dengan

---

<sup>21</sup> Dalam konteks PT, organ perseroan terdiri dari Rapat Umum Pemegang Saham, Direksi serta Komisaris. Dalam hukum perseroan modern kedudukan ketiga organ tersebut adalah sejajar. Di Indonesia, dahulu berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 maka RUPS merupakan organ perseroan yang tertinggi. Konsep demikian tidak lagi dianut oleh Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007. Undang-Undang ini telah menganut beberapa konsep hukum perseroan modern termasuk kesejajaran kedudukan di antara organ - organ PT. Perhatikan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 khususnya pada bagian definisi terhadap masing - masing organ Perseroan.

<sup>22</sup> Lihat Bab III Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Bab tersebut mengatur mengenai modal dan saham PT.

<sup>23</sup> Nindyo Pramono, *Op.Cit.*, hlm. 17.

<sup>24</sup> Secara lebih mendasar badan hukum diartikan sebagai suatu badan yang oleh hukum dianggap sebagai orang /subjek hukum yang dapat mengampu hak dan kewajiban. Lihat Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Op.Cit.*

<sup>25</sup> Lihat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

demikian penulis sepakat dengan pendapat pakar hukum Erman Rajagukguk yang menyatakan bahwa sejatinya kekayaan negara yang terdapat dalam BUMN merupakan suatu bentuk kepemilikan saham oleh negara dalam BUMN yang bersangkutan dan bukan merupakan bagian dari keuangan negara<sup>26</sup> sebagaimana ditentukan oleh Undang-Undang Keuangan Negara. Mengenai hal ini sekiranya perlu dipahami prinsip - prinsip dasar hukum perseroan terbatas agar pada masa yang akan datang kekeliruan penafsiran atas kekayaan perseroan terbatas tidak terulang kembali.<sup>27</sup> c) fatwa Mahkamah Agung Republik Indonesia terkait penanganan kredit bermasalah (*Non Performing Loan /NPL*) pada PT.BRI (Persero) Tbk., PT. Bank BNI (Persero) Tbk., serta PT. Bank Mandiri (Persero), Tbk. pada pokoknya menyatakan bahwa tagihan yang dimiliki oleh bank BUMN bukan merupakan tagihan negara karena bank BUMN Persero tunduk pada ketentuan Undang-Undang Perseroan Terbatas.<sup>28</sup> Berdasarkan pada fatwa ini maka dapat dikatakan bahwa harta kekayaan BUMN terpisah dari harta kekayaan negara.

### **Kedudukan BUMN dan Anak - Anak Perusahaan BUMN sebagai *Separate Legal Entity* Berdasarkan Hukum Perseroan Terbatas**

Berkaitan dengan masalah kekayaan negara pada BUMN maka pertanyaan yang juga seringkali mengemuka adalah mengenai kedudukan dari anak-anak perusahaan BUMN. Apakah anak-anak perusahaan BUMN adalah juga BUMN? Undang-Undang BUMN menentukan bahwa terhadap Persero dan Perum berlaku prinsip-prinsip dan ketentuan sebagaimana terdapat di dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas. Berdasarkan pada Undang-Undang Perseroan Terbatas (meski tidak ditentukan secara eksplisit)<sup>29</sup> tetap dapat dipahami bahwa anak-anak

---

<sup>26</sup> Erman Rajagukguk, "Peranan BUMN Dalam Mendorong BUMN Meningkatkan Pendapatan Negara dan Kesejahteraan Rakyat", [www.ermanhukum.com](http://www.ermanhukum.com), diakses tanggal 03 November 2013.

Abstraksi yang dapat dijadikan sebagai contoh terkait dengan hal tersebut adalah pada saat pendirian Perseroan Terbatas pada saat para pendiri 'memasukkan modal dalam suatu PT (*inbrenng*)'. Setelah *inbrenng* dilakukan maka secara hukum terhadap segala sesuatu yang telah di- *inbrenng*-kan tersebut (misal berupa uang) sah menjadi bagian dari harta kekayaan dari PT itu sendiri.

<sup>27</sup> Sebagai contoh dari prinsip dasar sebagaimana dimaksud adalah prinsip tanggung jawab terbatas dari pemegang saham (*limited liability*), prinsip *fiduciary duty* serta prinsip *business judgment rule*.

<sup>28</sup> Pada saat itu yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

<sup>29</sup> Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tidak mengatur mengenai istilah 'anak perusahaan' dalam batang tubuhnya. Namun demikian berdasarkan pada ketentuan Undang – Undang tersebut, hubungan hukum antara induk dan anak perusahaan antara lain dapat terjadi berdasarkan tindakan pengambilalihan atas mayoritas saham suatu Perseroan Terbatas atas Perseroan Terbatas yang lain. Melalui pengambilalihan demikian maka kemudian lahirlah konsep hubungan antara Induk dengan anak perusahaan. Hal demikian pada prakteknya dapat menimbulkan implikasi yang sangat luas terutama menyangkut konsep pertanggungjawaban pemegang saham mengingat hingga saat ini

perusahaan dari suatu Perseroan Terbatas merupakan badan hukum yang mandiri.

Sebelum melanjutkan pembahasan mengenai anak-anak perusahaan BUMN ada baiknya dikemukakan pembahasan secara singkat mengenai keterkaitan antara induk dan anak perusahaan dalam kerangka pengaturan di Indonesia. Hal ini penting untuk dilakukan guna memberikan sebuah pemahaman mendasar mengenai kedudukan anak perusahaan dalam hukum perseroan.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 (UUPT) dan peraturan perundang-undangan lainnya masih memberikan pengakuan yuridis terhadap status badan hukum induk dan anak perusahaan sebagai subjek hukum mandiri. Hal demikian berimplikasi pada status induk dan anak perusahaan yang masing-masing tetap merupakan subjek hukum mandiri meskipun saling terkait sebagai satu kesatuan ekonomi.<sup>30</sup>

Bentuk pengakuan yuridis terhadap anak perusahaan sebagai subjek hukum mandiri menunjukkan bahwa kerangka pengaturan mengenai keterkaitan antara induk dan anak perusahaan masih menggunakan pendekatan perseroan tunggal meskipun anak perusahaan menjadi bagian dari kesatuan ekonomi<sup>31</sup> bagi induknya.<sup>32</sup> UUPT memberikan legitimasi kepada suatu perseroan untuk memperoleh atau memiliki saham pada perseroan lain melalui rumusan pengaturan yang memperbolehkan suatu perseroan untuk mendirikan perseroan lain, mengambilalih saham perseroan lain serta melakukan pemisahan usaha.<sup>33</sup>

Legitimasi UUPT terhadap kepemilikan induk perusahaan atas saham anak perusahaan menandai dimasukkannya konsep pengendalian oleh induk perusahaan kepada anak perusahaan ke dalam ranah hukum perseroan. Konsepsi yang demikian telah menimbulkan munculnya kontradiksi antara aspek yuridis dengan aspek realitas hukum bisnis mengenai keterkaitan antara induk dengan anak perusahaan. Mengenai hal demikian, Sulistiowati<sup>34</sup> menyatakan bahwa konsepsi pengendalian oleh perseroan terhadap perseroan lain seharusnya tidak berada dalam ranah hukum

---

Indonesia belum memiliki Undang-Undang tentang perusahaan grup. Untuk ini baca Sulistiowati, *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis Perusahaan Grup di Indonesia*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2010, hlm. 111-112.

<sup>30</sup> Sulistiowati, *Op.Cit.*, hlm.112.

<sup>31</sup> Keterkaitan antara induk dan anak perusahaan sebagai satu kesatuan ekonomi (dalam perusahaan grup) ditunjukkan melalui adanya laporan keuangan yang terkonsolidasi.

<sup>32</sup> Sulistiowati, *Op.Cit.*, hlm. 111.

<sup>33</sup> Mengenai akibat hukum dari adanya perbuatan - perbuatan hukum sebagaimana dimaksud, baca Bab VIII Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

<sup>34</sup> Pakar hukum perseroan terbatas Universitas Gadjah Mada

perseroan karena pengendalian oleh suatu perseroan terhadap perseroan lainnya mengakibatkan lahirnya hubungan subordinasi di antara badan hukum yang sejatinya mandiri.<sup>35</sup> Sebaliknya, UUPT telah mengadopsi konsepsi pengendalian tersebut.<sup>36</sup> Kondisi demikianlah yang sekiranya terjadi berkaitan dengan keterkaitan antara BUMN dengan anak-anak perusahaannya sehingga BUMN sebagai induk perusahaan memiliki keleluasaan untuk melakukan campur tangan dalam pengelolaan anak-anak perusahaannya. Suatu kondisi yang jelas bertentangan dengan prinsip kemandirian anak perusahaan yang sejatinya merupakan *separate legal entity*.

Dalam konteks yang lebih luas, konsepsi mengenai kedudukan anak perusahaan BUMN ini menjadi semakin penting terutama pada saat dikaitkan dengan tindakan - tindakan bisnis (aksi korporasi) tertentu baik yang dilakukan oleh atau menyangkut anak perusahaan BUMN. Apabila kekayaan BUMN tetap dipandang sebagai bagian dari kekayaan negara, maka manajemen BUMN harus melakukan koordinasi dengan DPR terkait transaksi - transaksi bisnis tertentu.<sup>37</sup>

Selain itu, berkaitan dengan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, masalah pengelolaan BUMN dapat menimbulkan implikasi yang dalam level tertentu menjadi sangat berbahaya. Apabila pengelolaan BUMN terbukti justru merugikan keuangan BUMN maka bisa jadi manajemen (Direksi) dari BUMN bersangkutan dijerat dengan Undang-Undang Tipikor. Hal demikian terjadi karena pengurus BUMN (Direksi) dianggap telah mengakibatkan timbulnya 'kerugian keuangan negara'. Ini jelas sangat bertentangan dengan prinsip hukum perseroan terbatas mengenai kedudukan perseroan sebagai *separate legal entity*.

Dalam hukum perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 sejatinya anggota Direksi dan/atau Komisaris tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atas timbulnya kerugian dalam pengurusan Perseroan Terbatas sepanjang pengurusan sebagaimana dimaksud dilakukan berdasarkan itikad baik, penuh tanggung jawab serta sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan Terbatas. Dalam hukum perseroan, prinsip ini dikenal sebagai prinsip *Business Judgment Rule*.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Baca Sulistiowati, *Op. Cit.*, hlm. 78.

<sup>36</sup> Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 mendefinisikan 'Pengambilalihan' sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum atau orang perseorangan untuk mengambilalih saham Perseroan yang mengakibatkan beralihnya pengendalian atas perseroan yang sahamnya telah diambilalih. Dengan perkataan lain, pengambilalihan saham oleh suatu perseroan atas perseroan lainnya berarti juga pengambilalihan pengendalian.

<sup>37</sup> Misal mengenai privatisasi BUMN, Pemerintah harus terlebih dahulu melakukan konsultasi dengan DPR.

<sup>38</sup> Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 menentukan bahwa anggota Direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian yang timbul dalam pengurusan Perseroan apabila dapat membuktikan:

## Kekayaan Negara sebagai Kekayaan yang Dipisahkan dalam Permodalan BUMN Persero

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Undang-Undang BUMN) menyatakan bahwa perusahaan persero yang selanjutnya disebut Persero adalah BUMN yang berbentuk Perseroan yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.<sup>39</sup> Lebih lanjut, Undang-Undang BUMN juga menentukan bahwa segala ketentuan dan prinsip - prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas berlaku bagi BUMN Persero.<sup>40</sup>

Sebagaimana telah disinggung pada bagian sebelumnya, salah satu karakteristik badan hukum adalah adanya pemisahan harta kekayaan badan hukum dari harta kekayaan pribadi pendiri/pengurusnya. Ini merupakan konsekuensi yuridis dari kedudukan perseroan sebagai *separate legal entity*.<sup>41</sup> Hal demikian berarti bahwa suatu badan hukum yang berbentuk Perseroan Terbatas memiliki harta kekayaannya sendiri yang terpisah dari harta kekayaan organ-organnya.<sup>42</sup>

Berkaitan dengan status hukum bagi Perusahaan Umum, Undang-Undang BUMN menentukan bahwa Perusahaan Umum (Perum) juga merupakan badan hukum. Perum memperoleh status sebagai badan hukum sejak diundangkannya peraturan pemerintah tentang Perum bersangkutan.<sup>43</sup> Berdasarkan pada ketentuan-ketentuan sebagaimana terdapat dalam Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang Perseroan Terbatas maka jelaslah bahwa kekayaan yang dimiliki oleh BUMN baik yang berbentuk Persero maupun Perum bukan lagi kekayaan negara.

- 
- a. Kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya
  - b. Telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan
  - c. Tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian, dan
  - d. Telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul dan berlanjutnya kerugian tersebut.

<sup>39</sup> Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Perseroan Terbatas.

<sup>40</sup> Pasal 11 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

<sup>41</sup> Lihat Sulistiowati, *Op.Cit.*, hlm. 75.

<sup>42</sup> Organ Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 terdiri dari Rapat Umum Pemegang Saham sebagai organ yang memiliki kekuasaan yang tidak diberikan kepada Direksi dan Komisaris, Direksi sebagai organ yang melaksanakan pengurusan sehari-hari atas PT serta Komisaris yang secara umum melakukan pengawasan atas kinerja Direksi sekaligus memberikan nasihat kepada Direksi. Konsep pemisahan kekayaan sebagaimana dimaksud juga berlaku bagi Yayasan dan koperasi dimana keduanya memiliki harta kekayaan sendiri yang terpisah dari pengurusnya.

<sup>43</sup> Pasal 35 ayat (2) dan ayat (3) UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Mengingat kedudukan BUMN Persero sebagai badan hukum mandiri dengan segala konsekuensi yuridisnya maka demi hukum negara harus ditafsirkan dalam kedudukannya sebagai pemegang saham layaknya pemegang saham dalam suatu PT. Sebagai seorang pemegang saham maka negara dilarang melakukan intervensi atau campur tangan apa pun dalam pengelolaan/ pengurusan BUMN Persero (*separation between ownership and control*).<sup>44</sup>

Sebagian besar atau seluruh permodalan pada BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.<sup>45</sup> Berdasarkan pada ketentuan yang demikian maka demi hukum kekayaan negara yang telah dipisahkan dan menjadi bagian dalam permodalan BUMN sah menjadi milik BUMN itu sendiri. Selanjutnya, Direksi BUMN wajib melakukan pengurusan atas BUMN layaknya Direksi yang melakukan pengurusan PT dengan itikad baik, penuh tanggung jawab serta sesuai dengan maksud dan tujuan<sup>46</sup> PT. Demikian pula Dewan Komisaris wajib melaksanakan pengawasan atas pengelolaan PT dengan itikad baik, penuh tanggung jawab serta sesuai dengan maksud dan tujuan PT.<sup>47</sup>

Kembali pada masalah penyertaan modal oleh negara ke dalam BUMN maka penyertaan tersebut harus dimaknai sebagai suatu keikutsertaan dalam suatu badan hukum PT. Hal ini menimbulkan suatu konsekuensi yuridis bahwa segala permodalan dalam suatu PT yang termanifestasi dalam wujud saham merupakan milik dari badan hukum PT itu sendiri. Dengan demikian penulis berpendapat bahwa pemaknaan kekayaan BUMN sebagai bagian dari keuangan negara<sup>48</sup> merupakan sebuah pemaknaan yang tidak tepat. Apabila pemaknaan demikian terus berlangsung maka sejatinya telah terjadi penyimpangan atas ketentuan

---

<sup>44</sup> Dalam hukum perseroan modern prinsip demikian terutama dimaksudkan untuk mencegah digunakannya PT sebagai 'tameng' bagi berbagai tindakan pelanggaran hukum semata-mata demi kepentingan para pemegang sahamnya.

<sup>45</sup> Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

<sup>46</sup> Maksud dan tujuan Perseroan Terbatas tertuang di dalam Anggaran Dasar dari Perseroan Terbatas yang bersangkutan.

<sup>47</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas khususnya pada Bab - Bab yang mengatur Direksi dan Dewan Komisaris. Dalam teori hukum perseroan modern kewajiban pengurusan PT secara baik sebagaimana tersebut di atas merupakan *fiduciary duty* (tugas yang timbul berdasarkan hubungan kepercayaan antara PT dengan Direksi dan Komisaris). Khusus mengenai *fiduciary duty*, lihat pula Bernard S. Black, "The Principal Fiduciary Duties of Boards of Directors"; Presentation at Third Asia Roundtable on Corporate Governance, Singapore, 2001, [www.oecd.org](http://www.oecd.org). Dalam cakupan yang lebih luas, berkaitan dengan doktrin-doktrin modern hukum perseroan ini lihat pula Edward Freeman, "Stakeholder Theory of the Modern Corporation", [www.academic.udayton.edu](http://www.academic.udayton.edu).

<sup>48</sup> Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengategorikan kekayaan negara yang telah dipisahkan pada perusahaan negara/daerah termasuk dalam pengertian keuangan negara. Pengaturan yang demikian pada praktiknya telah menimbulkan kekaburan penafsiran sekaligus memicu timbulnya berbagai permasalahan hukum.

Undang-Undang Perseroan Terbatas sebagai dasar bagi eksistensi kegiatan BUMN itu sendiri.<sup>49</sup> Oleh karena itu, sudah sepatutnya apabila pada masa yang akan dilakukan revisi atas ketentuan Undang-Undang Keuangan Negara khususnya mengenai kekayaan BUMN yang dikategorikan sebagai bagian dari keuangan negara.

Secara yuridis modal yang disertakan ke dalam Perseroan bukan lagi menjadi milik pribadi para pendirinya/pemegang saham. Demi hukum telah terjadi pemisahan kekayaan yang berasal dari kekayaan pribadi pemegang saham ke dalam kekayaan Perseroan. Berdasarkan karakteristik yang demikian maka sangat logis apabila dalam hukum Perseroan Terbatas berlaku tanggung jawab terbatas bagi para pemegang saham.<sup>50</sup>

### **Kekaburan Hukum terhadap Unsur Kekayaan Negara dalam Permodalan BUMN Persero**

Persoalan yang kemudian muncul berkaitan dengan kekayaan negara dalam penyertaan modal BUMN adalah apabila dikaitkan dengan cakupan keuangan negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Pasal 2 Undang-Undang Keuangan Negara merumuskan cakupan keuangan negara yang meliputi; 1) hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman, 2) kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara, 3) penerimaan negara, 4) pengeluaran negara, 5) penerimaan daerah, 6) pengeluaran daerah, 7) kekayaan negara/kekayaan daerah yang dipisahkan yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa surat berharga, piutang, barang, serta hak - hak lain yang dapat dinilai dengan uang **termasuk kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara**/perusahaan daerah, 8) kekayaan pihak lain yang dikuasai pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum ; dan 9) kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.<sup>51</sup>

Berdasarkan pada cakupan keuangan negara sebagaimana dirumuskan dalam Undang-Undang Keuangan Negara maka kekayaan negara yang dijadikan

---

<sup>49</sup> Khususnya bagi BUMN Persero yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara.

<sup>50</sup> Baca Rudhi Prasetya, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas Disertai dengan Ulasan Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Tebatas*,1995, Penerbit PT. Alumni, Bandung.

<sup>51</sup> Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

penyertaan modal ke dalam BUMN masih merupakan bagian dari keuangan negara. Ketentuan demikian jelas bertentangan dengan prinsip - prinsip kemandirian PT. Bahkan ketentuan demikian seakan menodai hakikat BUMN Persero sebagai *separate legal entity*. Mengenai hal ini, penulis berpendapat sekiranya perlu dilakukan pengkajian kembali mengenai ketentuan Undang-Undang Keuangan negara khususnya berkaitan dengan kekayaan BUMN. Hal ini menjadi sangat penting terlebih dalam era globalisasi dimana setiap perusahaan dituntut untuk memiliki sistem pengelolaan secara baik berdasarkan pada konsep *Good Corporate Governance* (GCG)<sup>52</sup> apabila ingin tetap bertahan dalam era persaingan global. Akan sangat sulit bagi BUMN Persero untuk dapat menerapkan prinsip GCC, terlebih untuk dapat bersaing dengan perusahaan swasta asing sepanjang pengelolaan terhadapnya masih berada dalam bayang-bayang campur tangan pemerintah.

### **Sinergitas BUMN sebagai Kebijakan yang Bertentangan dengan Konsep Kemandirian BUMN Persero sebagai *Separate Legal Entity***

Salah satu permasalahan yang muncul sebagai akibat masih adanya kekaburan terkait pengaturan kekayaan negara dalam permodalan BUMN adalah mengenai sinergitas BUMN yang saat ini tengah digalakkan oleh Pemerintah melalui Kementrian BUMN. Dari sudut pandang pemerintah sinergitas BUMN dibutuhkan terutama dalam rangka menyatukan kekuatan BUMN guna menghadapi persaingan global.<sup>53</sup> Sejak beberapa tahun terakhir setidaknya telah dilakukan beberapa penandatanganan *Momerandum of Understanding* (MoU) dalam rangka sinergitas BUMN. Di antara BUMN yang telah melakukan sinergitas adalah PT. Pertamina dengan beberapa BUMN karya seperti PT. Adhi Karya, PT. Hutama Karya serta PT. Wijaya Karya.<sup>54</sup>

Dari sudut pandang hukum Perseroan Terbatas, sinergitas BUMN dapat dinilai sebagai suatu tindakan yang bertentangan dengan konsepsi kemandirian BUMN sebagai *separate legal entity*. Sinergitas yang dikoordinir oleh Kementrian BUMN

---

<sup>52</sup> "Corporate Governance is the relationship among various participants indetermining the direction and performance of corporation". Ada pula penulis lain yang mendefiniskan GCG sebagai "the system by which companies are directed and controlled. Lihat Inda Rahadiyan, Pengawasan Pasar Modal di Indonesia Pasca Terbentuknya Otoritas Jasa Keuangan, Tesis, Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2012. hlm. 116.

<sup>53</sup> Saat ini sinergitas antar BUMN antara lain dilakukan oleh beberapa BUMN yang memiliki keterkaitan bidang usaha misalnya rencana sinergitas antara PT. Pertamina, PT. Telkom dan PT. PLN. Selain itu, beberapa waktu lalu sinergitas juga telah dilakukan antara PT. PLN dengan PT. Djakarta Llyod. Baca "BUMN Bersiap Hadapi Dampak ACFTA", [www.antaranews.com](http://www.antaranews.com)

<sup>54</sup> Baca Nian Poloan, "Sinergitas BUMN Semakin Bertambah", [www.perpustakaan.bappenas.go.id](http://www.perpustakaan.bappenas.go.id).

menunjukkan adanya suatu kondisi dimana pengelolaan atas BUMN sebagai badan hukum mandiri sejatinya tidak pernah terlepas dari campur tangan pemerintah. Terlebih lagi sinergitas BUMN seringkali terindikasi praktik monopoli.<sup>55</sup>

## Penutup

*Pertama*, berdasarkan pada hukum perseroan terbatas maka perseroan terbatas merupakan suatu badan hukum mandiri (*separate legal entity*). Kemandirian badan hukum perseroan menimbulkan berbagai konsekuensi yuridis. Salah satu di antaranya adalah mengenai hak suatu Perseroan Terbatas untuk memiliki harta kekayaan sendiri yang terpisah dari harta kekayaan para pengurusnya termasuk dari harta kekayaan pribadi para pemegang sahamnya.

Kemandirian Perseroan sebagai badan hukum juga mengakibatkan lahirnya konsep *separation between ownership and control* yaitu suatu konsep pemisahan antara kepemilikan suatu perseroan dengan pengendalian terhadap suatu perseroan. Dengan perkataan lain, maka demi hukum pengelolaan atas suatu Perseroan Terbatas harus dilakukan secara mandiri, profesional serta terlepas dari campur tangan para pemegang sahamnya tak terkecuali pemegang saham pengendali.

*Kedua*, dalam konteks BUMN Persero maka penyertaan kekayaan negara ke dalam permodalan BUMN merupakan hasil dari pemisahan kekayaan negara sebagaimana ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Dalam kaitan ini maka negara harus ditafsirkan sebagai seorang pemegang saham dalam suatu perseroan. Sebagai pemegang saham layaknya pemegang saham pada Perseroan Terbatas maka negara dilarang melakukan intervensi apa pun terhadap jalannya pengurusan perseroan.

Kekaburan hukum terjadi manakala Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menentukan cakupan keuangan negara meliputi kekayaan negara yang terdapat di dalam perusahaan negara. Ketentuan yang demikian seolah memberikan legitimasi kepada pihak pemerintah untuk turut campur dalam pengelolaan BUMN Persero yang sejatinya merupakan badan hukum mandiri (*separate legal entity*).

---

<sup>55</sup> Baca Dina Mirayanti Hutaauruk, "Dua, Sinergi Antar-BUMN Rawan Praktik Monopoli", [www.okezone.com](http://www.okezone.com), diakses tanggal 06 November 2013.

Upaya sinergitas BUMN oleh Kemeneg BUMN yang kian hari kian gencar dilakukan merupakan salah satu fenomena yang lahir dari kekaburan pengaturan mengenai keuangan BUMN di dalam peraturan perundang - undangan. Kekaburan tersebut setidaknya muncul sebagai akibat tidak sinkronnya pengaturan terhadap keuangan BUMN khususnya yang berbentuk BUMN Persero terutama terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Selama Undang-Undang Keuangan Negara masih mengkategorikan kekayaan BUMN sebagai bagian dari kekayaan negara maka selama itu pula prinsip kemandirian BUMN sebagai *separate legal entity* tidak akan pernah dapat ditegakan.

*Ketiga*, dengan mendasarkan pada hukum perseroan terbatas sekaligus teori dan doktrin hukum perseroan maka jelas bahwa BUMN Persero merupakan suatu badan hukum mandiri. Demikian juga dengan anak-anak perusahaan BUMN. Karena kedudukannya sebagai badan hukum yang mandiri maka pengelolaan terhadap BUMN Persero harus dilakukan berdasarkan pada kaidah - kaidah pengelolaan perusahaan yang baik (*good corporate governance*) tanpa adanya intervensi atau campur tangan dari pihak manapun tak terkecuali pihak Pemerintah. Jangan sampai intervensi Pemerintah dalam pengelolaan BUMN Persero justru 'menodai' prinsip kemandirian BUMN Persero itu sendiri.

## Daftar Pustaka

- Anonim, "BUMN Bersiap Hadapi Dampak ACFTA", [www.antaranews.com](http://www.antaranews.com).
- Balfaz, M., Hamud, *Hukum Pasar Modal di Indonesia*, PT Tata Nusa, Jakarta, 2012.
- Bernard S. Black, "The Principal Fiduciary Duties of Boards of Directors", Presentation at Third Asia Roundtable on Corporate Governance, Singapore, 2001, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- Dina Mirayanti Hutauruk, "Duh, Sinergi Antar-BUMN Rawan Praktik Monopoli", [www.okezone.com](http://www.okezone.com)
- Don Hofstrand, "Corporation", [www.extension.iastate.edu/agdm](http://www.extension.iastate.edu/agdm).
- Edward Freeman, "Stakeholder Theory of the Modern Corporation", [www.academic.udayton.edu](http://www.academic.udayton.edu).
- Erman Rajagukguk, "Peranan BUMN Dalam Mendorong BUMN Meningkatkan Pendapatan Negara dan Kesejahteraan Rakyat", [www.ermanhukum.com](http://www.ermanhukum.com)
- Henry Black, Champel, Henry, *Black's Law Dictionary with Pronunciations*, St. Paul Minn: West Publishing Co., 1990.

Ibrahim, Johnny, *Teori dan Metodologi Penelitian Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2006.

Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum*. Penerbit Liberty, Yogyakarta, 2006.

Nian Poloan, "*Sinergitas BUMN Semakin Bertambah*",  
[www.perpustakaan.bappenas.go.id](http://www.perpustakaan.bappenas.go.id)

Prasetya, Rudhi, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas Disertai dengan Ulasan Menurut Undang – Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Tebatas*. Penerbit PT. Alumni, Bandung, 1995.

Ridwan Khairandy, "Korupsi di Badan Usaha Milik Negara Khususnya Perusahaan Perseroan : Suatu Kajian Atas Makna Kekayaan Negara yang Dipisahkan dan Keuangan Negara", *Jurnal Hukum Hukum No.1 Vol.16 Januari 2009*,  
[www.law.uii.ac.id](http://www.law.uii.ac.id)

Sulistiowati. *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis Perusahaan Grup di Indonesia*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2010.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

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

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas