

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Reformasi¹ hukum² dalam pengertian perubahan (*change*) atau perbaikan (*improvement*) dalam sistem hukum di Indonesia, merupakan suatu keniscayaan.³ Pentingnya reformasi hukum di suatu Negara dapat disebabkan oleh dua faktor, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Secara internal, terdapat banyak hal yang menyebabkan perlunya reformasi hukum, antara lain dapat disebabkan oleh dinamika sosial yang mengusung ideologi, nilai, atau ekspektasi yang membutuhkan wadah hukum baru, sebagai akibat pengaturan dalam hukum positif tidak memadai.⁴ Sementara itu secara eksternal, reformasi hukum seringkali disebabkan oleh faktor globalisasi.⁵ Dalam perspektif politik hukum,⁶ reformasi hukum terkait dengan arah kebijakan

¹Gerakan reformasi di Indonesia, dimulai bersamaan dengan *lengsernya* Presiden Soeharto, pemimpin rezim Orde Baru, tanggal 21 Mei 1998. Lihat Moh. Mahfud MD, 2010, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 133. Setelah berkuasa selama 32 tahun (1966-1998) pemerintah Orde Baru runtuh karena gerakan reformasi yang tak terbendung.

² Barda Nawawi Arief, 2001, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 77. Barda Nawawi Arief mengartikan reformasi hukum tidak hanya sebatas reformasi peraturan perundang-undangan, tetapi mencakup reformasi sistem hukum secara keseluruhan, yaitu reformasi materi/substansi, struktur, dan budaya hukum. Bahkan terkait dengan keseluruhan sistem politik dan sistem sosial (termasuk sistem ekonomi).

³ Hari Purwadi, 2009, "Reformasi Hukum Nasional: Problem dan Prospeknya", dalam Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti, ed., 2009, *Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 61.

⁴*Ibid.*

⁵ Sri-Edi Swasono, 1992, *Pelita Hati dari Daulat Tuanku ke Daulat Rakyat*, UI-Press, Jakarta, hlm. 82. Globalisasi adalah proses atau gejala mengglobal, suatu proses yang menjangkau dan merambat ke seluruh dunia. Lihat Erman Rajagukguk, 2001, *Globalisasi Hukum Dan Kemajuan Teknologi: Implikasinya Bagi Pendidikan Hukum Dan Pembangunan Hukum Indonesia*, Orasi pada Dies Natalis Ke-44 Universitas Sumatera Utara, Medan, 20 November 2001, hlm. 1. Globalisasi hukum mengikuti globalisasi ekonomi, dalam arti substansi berbagai undang-undang dan perjanjian-perjanjian menyebar melewati batas-batas Negara; Zarfina, 2009, "Pengaruh Globalisasi Ekonomi Dalam Pembentukan Undang-Undang Kepailitan", *Jurnal Ipteks Terapan (JIT)*, Volume 3 Nomor 1, April 2009, hlm. 145. Globalisasi ekonomi bukanlah sesuatu yang tidak dapat dikendalikan, diubah atau bahkan dihentikan. Salah satu langkahnya adalah dengan tetap memberikan kewenangan kepada Negara untuk melakukan fungsinya sebagai pengendali pasar melalui berbagai regulasi ekonomi.

⁶ Moh. Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 1. Politik hukum adalah "legal policy" atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama. Dengan demikian politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan

program pembangunan hukum, terutama program pembentukan peraturan perundang-undangan.⁷Ruang lingkup reformasi hukum termasuk pembuatan hukum baru dan penggantian hukum lama.⁸Dari sekian banyak agenda yang telah dijalankan dalam reformasi hukum dan konstitusi, tujuannya akan bermuara pada suatu hal penting, yaitu bagaimana mewujudkan cita Negara hukum.⁹

Ide Negara hukum¹⁰ telah dikembangkan sejak zaman Yunani Kuno, seperti yang dikemukakan oleh Plato dan Aristoteles.¹¹ Pada zaman modern, konsep Negara hukum di Eropa Kontinental, dikembangkan oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, dan Fichte¹² dengan terminologi *rechtsstaat*, sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dipelopori oleh A.V. Dicey¹³ dengan terminologi *the Rule of Law*. Dalam perkembangan selanjutnya Komisi Hukum Internasional (*International Commission of Jurist*) telah menentukan

yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan Negara seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.

⁷ Hari Purwadi, *Op. Cit.*, hlm. 62.

⁸ Moh. Mahfud MD, 2009, *Loc. Cit.*

⁹ Jimly Asshiddiqie, 2009, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 198.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 198-199 dan 395. Ide Negara hukum, selain terkait dengan konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*, juga dikaitkan dengan konsep *nomocratie*. Secara etimologis *nomocratie*, berasal dari *nomos*, yang berarti 'norma' dan *cratos*, yang berarti 'kekuasaan'. Dengan demikian konsep *nomocratie* dapat dipahami sebagai norma atau hukum merupakan faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan Negara. Karena itu konsep nomokrasi berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 199 dan 395. Dalam bukunya *the Republic*, Plato menyatakan, mewujudkan Negara ideal untuk mencapai kebaikan yang berintikan kebaikan. Untuk mencapai itu, kekuasaan harus dipegang oleh orang yang mengetahui kebaikan, yaitu seorang filosof (*the philosopher king*). Dalam bukunya yang lain, *the Statesman* dan *the Law*, Plato menyatakan, yang dapat diwujudkan adalah bentuk paling baik kedua (*the second best*) yang menempatkan supremasi hukum. Pemerintahan yang mampu mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah pemerintahan oleh hukum. Senada dengan Plato, tujuan Negara oleh Aristoteles adalah untuk mencapai kehidupan yang lebih baik (*the best life possible*) yang dapat dicapai dengan supremasi hukum. Hukum merupakan wujud kebijaksanaan kolektif warga Negara (*collective wisdom*), sehingga peran warga Negara diperlukan dalam pembentukannya.

¹² *Ibid.*, hlm. 199 dan 395-396. Menurut Stahl, konsep Negara hukum mencakup 4 (empat) elemen penting: (1) Perlindungan hak asasi manusia; (2) Pembagian kekuasaan; (3) Pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan (4) Peradilan tata usaha Negara.

¹³ *Ibid.* A.V. Dicey, menyebut 3 (tiga) ciri penting dalam setiap Negara hukum, yang disebut *the rule of law*: (1) *Supremacy of Law*; (2) *Equality Before the Law*; and (3) *Due Process of Law*.

lima syarat-syarat *representative government under the rule of law*:¹⁴Sementara itu Utrecht membedakan 2 (dua) macam Negara hukum, yaitu Negara hukum formal (Negara hukum klasik)¹⁵ dan Negara hukum material (Negara hukum modern).¹⁶

Berdasarkan berbagai elemen atau karakteristik prinsip Negara hukum sebagaimana diuraikan di atas dan melihat kecenderungan perkembangan Negara hukum modern yang melahirkan prinsip-prinsip penting baru untuk mewujudkan Negara hukum, Jimly Asshiddiqie¹⁷ menguraikan 12 (dua belas) prinsip pokok sebagai pilar-pilar utama yang menyangga berdirinya Negara hukum.

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*);
2. Persamaan dalam Hukum (*Equality Befor the Law*);
3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*);
4. Pembatasan Kekuasaan;
5. Organ-organ Penunjang yang Independen;
6. Peradilan Bebas yang Tidak Memihak;
7. Peradilan Tata Usaha Negara;
8. Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*);
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia;
10. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*);
11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan BerNegara (*Welfare Rechtsstaat*); dan
12. Transparansi dan Kontrol Sosial.

Merujuk pada model-model prinsip Negara hukum di beberapa Negara, Satjipto Rahardjo sampai pada suatu pemikiran, bahwa prinsip Negara hukum yang ideal bagi Indonesia



¹⁴*Ibid.* (1) Proteksi konstitusional; (2) Pengadilan yang bebas dan tidak memihak; (3) Pemilihan umum yang bebas; (4) Kebebasan untuk menyatakan pendapat; dan (5) Pendidikan *civic*.

¹⁵ Satjipto Rahardjo, 2009, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 17. Satjipto Rahardjo menyebut Negara Hukum Formal dan Negara Hukum Substansial.

¹⁶*Ibid.*, hlm. 396. Negara hukum formal menyangkut pengertian hukum yang bersifat formal dan sempit, yaitu peraturan perundang-undangan. Tugas Negara adalah melaksanakan peraturan perundang-undangan tersebut untuk menegakkan ketertiban. Tipe Negara hukum ini disebut juga dengan Negara penjaga malam. Negara hukum material mencakup pengertian yang lebih luas, termasuk keadilan. Tugas Negara tidak hanya menjaga ketertiban, tetapi juga mencapai kesejahteraan rakyat sebagai bentuk keadilan.

¹⁷Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 200-206 dan 397.

disebutnya sebagai “Negara Hukum yang Indonesia”, yaitu Negara hukum yang membumi ke dalam habitat, tradisi, nilai-nilai, kosmologi, serta cita-cita modern Indonesia.¹⁸

Bangsa Indonesia telah menegaskan prinsip Negara hukum yang termuat dalam UUD 1945¹⁹, namun penempatannya berbeda antara sebelum dan sesudah amandemen.²⁰ Sebelum amandemen UUD 1945, penempatan norma prinsip Negara hukum dicantumkan dalam Penjelasannya: “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan (*machtstaat*) belaka”, tetapi setelah amandemen UUD 1945, penempatan norma prinsip Negara hukum dipindahkan ke dalam “batang tubuh” UUD 1945, yang termuat dalam Pasal 1 ayat (3):²¹ “Negara Indonesia adalah Negara hukum.” Pemindahan penempatan norma prinsip Negara hukum tersebut merupakan konsekuensi dari penghapusan format Penjelasan dalam UUD 1945, sebagai salah satu butir Kesepakatan MPR pada Sidang Umum MPR tahun 1999.²² Dengan kesepakatan tersebut, norma hukum yang semula terdapat dalam Penjelasan dipindahkan ke dalam “batang tubuh” UUD 1945. Sementara itu amandemen UUD 1945 tersebut

¹⁸ Satjipto Rahardjo, 2009, *Op. Cit.*, hlm. 90-91. Negara hukum Indonesia menampilkan ciri ke-Indonesia-an di tengah banyak Negara hukum lain di dunia, yang masing-masingnya memiliki karakteristiknya sendiri.

¹⁹ Terminologi UUD 1945 merupakan terminologi yang lazim untuk menyebut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai Konstitusi Negara Republik Indonesia. Lihat Moh. Mahfud MD, 2009, *Op. Cit.*, hlm. 1; Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 3.

²⁰ Di dalam kepustakaan Indonesia, terminologi ‘amandemen’, sering ditukarkan dengan terminologi ‘perubahan’. Dalam konteks ini digunakan terminologi ‘amandemen’, karena terminologi tersebut lazim untuk menyebut perubahan terhadap konstitusi, sedangkan terminologi ‘perubahan’ lebih bersifat umum.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 7, 104, 172, 209, 356. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 merupakan perumusan yang dihasilkan dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (ST-MPR), yang ditetapkan sebagai Amandemen Ketiga UUD 1945 pada tanggal 9 November 2001. Lihat Moh. Mahfud, 2010, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 94. Melalui amandemen tahap ketiga (tahun 2001), istilah Negara hukum itu dipindahkan ke dalam Pasal 1 ayat (3) menjadi berbunyi “Negara Indonesia adalah Negara hukum.” Pemindahan ini merupakan konsekuensi dari peniadaan Penjelasan UUD 1945.

²² *Ibid.*, hlm. 243. Pada Sidang Tahunan MPR tahun 1999, seluruh fraksi di MPR menetapkan (5) lima kesepakatan tentang arah perubahan UUD 1945: (1) Sepakat untuk tidak merubah Pembukaan UUD 1945; (2) Sepakat untuk mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia; (3) Sepakat untuk mempertahankan sistem presidensial (dalam pengertian sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensial); (4) Sepakat untuk memindahkan hal-hal normatif yang ada dalam Penjelasan UUD 1945 ke dalam pasal-pasal UUD 1945; dan (5) Sepakat untuk menempuh cara adendum dalam melakukan amandemen terhadap UUD 1945.

merupakan salah satu agenda besar yang diusung dalam gerakan reformasi di Indonesia tahun 1998.

Dalam lapangan hukum ekonomi, reformasi hukum dapat memandu tingkat keberhasilan pembaharuan hukum. Reformasi hukum ekonomi dipandang penting oleh karena pembangunan Indonesia secara historis menitikberatkan pada pembangunan ekonomi.²³ Dalam rangka pembangunan ekonomi itu, hukum tidak otomatis berperan dalam pembangunan ekonomi. Untuk dapat mendorong pembangunan ekonomi, hukum harus dapat menciptakan tiga kualitas: *predictability, stability, dan fairness*.²⁴

Dalam lima tahun pertama perjalanan reformasi nasional, khusus pada reformasi hukum, Indonesiatelah melahirkan beberapa produk hukum(undang-undang), termasuk di dalamnya undang-undang yang berada dalam lapangan hukum perusahaan, seperti Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara²⁵ (selanjutnya disebut UUBUMN). Urgensi pembentukannya dapat dibaca pada konsideran UUBUMN. Di luar pertimbangan mengenai perlunya suatu undang-undang tentang BUMN, poin penting pertimbangannya, yaitu:

- a. BUMN merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi;
- b. BUMN mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat;
- c. pelaksanaan peran BUMN dalam perekonomian nasional untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat belum optimal;
- d. untuk mengoptimalkan peran BUMN, pengurusan dan pengawasannya harus dilakukan secara profesional; dan
- e. peraturan perundang-undangan yang mengatur BUMN sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan perekonomian dan dunia usaha yang semakin pesat, baik secara nasional maupun internasional.

²³ Kusumaningtuti SS, 2009, *Peranan Hukum dalam Penyelesaian Krisis Perbankan di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 38.

²⁴ Erman Rajagukguk, 2006, "Pengertian Keuangan Negara Dan Kerugian Negara", Disampaikan pada Diskusi Publik *Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Komisi Hukum Nasional (KHN) RI, Jakarta 26 Juli 2006, hlm. 1.

²⁵ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297.

Jika dicermati dengan seksama pertimbangan tersebut, terdapat tiga isu penting dalam pembentukan UUBUMN. Pertama, terkait dengan keberadaan BUMN sebagai salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional, di samping dua pelaku kegiatan ekonomi lainnya: koperasi dan usaha swasta.²⁶ Kedua, terkait dengan kebutuhan terhadap BUMN yang diharapkan berperan aktif dalam perekonomian nasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu pengelolaan BUMN harus dilakukan secara profesional berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang baik (*good corporate governance*).²⁷ Ketiga, terkait dengan kebutuhan undang-undang yang mengatur BUMN, karena undang-undang yang masih berlaku tidak sesuai dengan perkembangan perekonomian dan dunia usaha yang semakin pesat, baik secara nasional maupun internasional. Urgensi pembentukan UUBUMN dan keberadaan BUMN juga dapat dipahami melalui Penjelasan Umum UUBUMN.²⁸

²⁶ Aminuddin Ilmar, *Op. Cit.*, hlm 54. Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945, Mohammad Hatta mempunyai komitmen terhadap arah perekonomian nasional dengan membagi bidang ekonomi ke dalam tiga sektor usaha: koperasi, usaha Negara, dan usaha swasta.

²⁷ Dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (3) UUBUMN disebutkan prinsip-prinsip *good corporate governance* yang meliputi: (a) transparansi, yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi material dan relevan mengenai perusahaan; (b) kemandirian, yaitu keadaan di mana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat; (c) akuntabilitas, yaitu kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban organ sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif; (d) pertanggungjawaban, yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat; dan (e) kewajaran, yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat. Lihat Busyra Azheri, 2012, *Corporate Social Responsibility: Dari Voluntary Menjadi Mandatory*, Rajawali Pers, Jakarta., hlm. 12-14.

²⁸ Penjelasan Umum UUBUMN, antara lain menyatakan, 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. Dalam 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. Di samping itu, BUMN juga mempunyai peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta besar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil/koperasi. BUMN juga merupakan salah satu sumber penerimaan Negara yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, dividen dan hasil privatisasi. Pelaksanaan peran BUMN tersebut diwujudkan dalam kegiatan usaha pada hampir seluruh sektor perekonomian, seperti sektor pertanian, perikanan, perkebunan, kehutanan, manufaktur, pertambangan, keuangan, pos dan telekomunikasi, transportasi, listrik, industri dan perdagangan, serta konstruksi. Untuk dapat mengoptimalkan perannya dan mampu mempertahankan

Pada tahun 2003 juga diundangkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara²⁹ (selanjutnya disebut UUKN). Urgensi pembentukan UUKN juga dapat dibaca dalam konsiderannya:

- a. penyelenggaraan pemerintahan Negara untuk mewujudkan tujuan berNegara menimbulkan hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang;
- b. pengelolaan hak dan kewajiban Negara sebagaimana dimaksud pada huruf a telah diatur dalam Bab VIII UUD 1945; dan
- c. Pasal 23C Bab VIII UUD 1945 mengamanatkan hal-hal lain mengenai keuangan Negara diatur dengan undang-undang.

Jika dibandingkan konsideran kedua undang-undang di atas (UUBUMN dan UUKN), secara eksplisit pertimbangan pembentukan UUBUMN dapat dipahami dengan jelas, sedangkan pertimbangan pembentukan UUKN tidak demikian; belum bisa dipahami. Pertimbangan mengenai hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang sebagaimana dimaksud pada butir pertama, belum bisa dipahami dengan jelas, karena ‘uang’ jelas tidak sama dengan ‘keuangan’. Sementara itu mengenai penyebutan ketentuan dalam UUD 1945 sebenarnya tidak perlu, karena hal tersebut sebenarnya merupakan pertimbangan hukum, yang seharusnya masuk ke dalam konsideran ‘mengingat’. Berdasarkan fakta tersebut, seperti halnya pembentuk undang-undang belum memahami dengan tepat teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pedoman

keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif, BUMN perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan pengurusan dan pengawasannya. Pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tatakelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).

²⁹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.³⁰ Namun demikian, apapun alasan pembentukannya tidaklah penting untuk ditelusuri.

Dalam konteks ini yang sangat penting untuk dibahas, kehadiran UUKN telah menimbulkan masalah hukum baru berhadapan dengan UUBUMN. Masalah hukum tersebut telah menjadi perdebatan hangat yang melibatkan para akademisi dan praktisi, yang sampai saat ini belum selesai; paling tidak hal tersebut dibuktikan dengan diangkatnya masalah tersebut menjadi isu hukum yang menjadi fokus penelitian ini.

Akar masalahnya terletak pada ketidaksinkronan dua konsep hukum: konsep “Kekayaan Negara Yang Dipisahkan” sebagaimana dimaksud dalam UUBUMN dan konsep “keuangan Negara” sebagaimana dimaksud dalam UUKN. Untuk memahami hal tersebut, perlu dikutip beberapa ketentuan yang terdapat pada kedua undang-undang tersebut.

Pasal 1 angka 1 UUBUMN:

Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari Kekayaan Negara Yang Dipisahkan.

Pasal 1 angka 2 UUBUMN:

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

Pasal 1 angka 10 UUBUMN:

Kekayaan Negara Yang Dipisahkan adalah kekayaan Negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal Negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.

Pasal 4 ayat (1) UUBUMN:

Modal BUMN merupakan dan berasal dari Kekayaan Negara Yang Dipisahkan.

Penjelasan Pasal 4 ayat (1) UUBUMN:

Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan Negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal Negara pada BUMN

³⁰ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Pasal 11 UUBUMN:

Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.³¹

Penjelasan Pasal 11 UUBUMN:

Mengingat Persero pada dasarnya merupakan perseroan terbatas, semua ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, termasuk pula segala peraturan pelaksanaannya, berlaku juga bagi Persero.

Pasal 1 angka 1 UUKN:

Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Pasal 1 angka 5 UUKN:

Perusahaan Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat.

Pasal 2 huruf g UUKN:

Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi:

- g. kekayaan Negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada Perusahaan Negara/Perusahaan Daerah.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat di dalam UUBUMN dapat dipahamibahwa konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan mempunyai karakteristik:

- a. berasal dari APBN sebagai penyertaan modal Negara pada BUMN;
- b. pembinaan dan pengelolaannya berada di luar sistem APBN; dan
- c. didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Sementara itu konsep keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf g UUKN memasukkan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada perusahaan Negara/perusahaan

³¹ Mengenai Perseroan Terbatas, sekarang diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Oleh karena itu dalam membaca Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 sebagaimana dimaksud dalam UUBUMN harus dipahami sebagai Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

daerah sebagai bagian dari keuangan Negara. Penyebutan perusahaan Negara pada pasal tersebut, maksudnya adalah BUMN sebagaimana dimaksud dalam UUBUMN, sedangkan penyebutan perusahaan daerah, dalam konteks sekarang, maksudnya adalah BUMD, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.³² Dalam hal ini terdapat ketidaksinkronan antara konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan sebagaimana dimaksud dalam UUBUMN dengan konsep keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam UUKN.

Ketidaksinkronannya tersebut terletak pada masuk sistem APBN atau bukan. Konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada Persero berada di luar sistem APBN, sejak Negara melakukan penyertaan modal Negara pada Persero, sedangkan keuangan Negara berada di dalam sistem APBN. Di samping itu, sepertinya pembuat UUKN menyamaratakan antara terminologi “kekayaan Negara” dengan “keuangan Negara”.

Berdasarkan perumusan BUMN sebagaimana telah dikemukakan di atas, saat ini terdapat perbedaan tafsir mengenai kedudukan hukum mengenai Kekayaan Negara Yang Dipisahkan dan ditempatkan sebagai penyertaan modal Negara secara langsung ke dalam BUMN, khususnya Persero. Secara umum para ahli terbelah ke dalam dua kelompok pendapat mengenai status Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada Persero. Pendapat pertama³³, menganggap Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada Perseromasih merupakan kekayaan Negara sebagai badan hukum publik, sehingga Negara masih berwenang dalam pengelolaannya. Pendapat ini merujuk pada ketentuan yang termuat dalam Pasal 2 huruf g UUKN. Sebaliknya pendapat kedua³⁴, menganggap

³² Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587. BUMD diatur pada Bab XII, Pasal 331-343. Pasal 409 huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mencabut dan menyatakan tidak berlaku Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.

³³ Dianut antara lain oleh H.A.S. Natabaya.

³⁴ Dianut oleh banyak ahli seperti Arifin P. Soeria Atmadja, Erman Rajagukguk, Nindyo Pramono, Hikmahanto Juwana, Ridwan Khairandy, dan umumnya oleh ahli hukum ekonomi.

Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada Persero tidak lagi menjadi kekayaan Negara, tetapi sudah menjadi kekayaan Persero sebagai entitas³⁵ bisnis mandiri, yang masuk ke dalam ranah hukum privat. Pendapat ini merujuk pada ketentuan yang termuat dalam Pasal 11 UUBUMN dan teori entitas.

Sebagaimana sudah diuraikan dalam pasal-pasal UUBUMN di atas, Persero tunduk pada prinsip-prinsip dan ketentuan dalam Perseroan Terbatas, sedangkan Perseroan Terbatas merupakan badan hukum. Salah satu konsep badan hukum, yaitu mempunyai kekayaan yang terpisah dari kekayaan pemiliknya (pemegang saham) dan pengurusnya (Direksi dan Komisaris).

Pro dan kontra penafsiran hukum atas harta Kekayaan Negara Yang Dipisahkan tersebut semakin tidak jelas karena tidak tercapainya titik temu antara pendapat praktisi hukum khususnya pihak kejaksaan dengan para ahli hukum yang komit dengan Persero (khusus) dan Perseroan Terbatas (umum) sebagai entitas bisnis mandiri. Esensi perbedaan tafsir hukum tersebut juga disebabkan masing-masing pihak belum memahami sepenuhnya apa yang merupakan fungsi hukum pada umumnya dan hukum pidana pada khususnya di satu sisi serta hukum keuangan dan perbankan di sisi lain.³⁶ Di samping itu di kalangan BUMN sendiri berpendapat bahwa pada saat kekayaan Negara telah dipisahkan, maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk di ranah hukum publik, tetapi masuk di ranah hukum privat, sehingga kekayaan tersebut bukan lagi kekayaan Negara melainkan kekayaan Perseroan. Namun kalangan kejaksaan, berpendapat bahwa Kekayaan Negara Yang Dipisahkan ke dalam suatu Perseroan tetap merupakan kekayaan Negara, hal ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 31 Tahun

³⁵Terminologi 'entitas' diadopsi dari "teori entitas" (*entity theory*).

³⁶ Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hlm. 21.

1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi³⁷, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001³⁸ (selanjutnya disebut UUPTPK), yang menyatakan bahwa keuangan Negara termasuk juga uang yang dipisahkan dalam BUMN.³⁹

Jika diteliti lebih lanjut, sebenarnya UUBUMN telah menyiapkan 5 (lima) kelembagaan yang melakukan fungsi pengawasan terhadap BUMN, yaitu Dewan Komisaris, Satuan Pengawas Intern, Komite Audit, Komite Lain, selaku pemeriksa internal, dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) selaku pemeriksa eksternal. Sekiranya kelima lembaga pengawasan itu berfungsi secara optimal, seharusnya tidak perlu terjadi banyaknya kasus BUMN yang terlibat dalam perkara tindak pidana korupsi, terlepas dari objektivitas penyidikan yang telah dilakukan oleh penyidik.⁴⁰

Untuk membuktikan terjadinya beda tafsir mengenai Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada Persero, Wuri Adriyani⁴¹, mengemukakan dua contoh kasus: kasus PT Bank Mandiri, Tbk. (Persero) dan kasus PT. Jamsostek (Persero).

1. Kasus PT Bank Mandiri, Tbk. (Persero).

Mantan Direksi bank tersebut dituntut korupsi karena kredit yang disalurkan macet. Kasus bermula ketika Bank Mandiri memberikan kredit dengan fasilitas *Bridging Loan* (talangan) dengan nota analisis Nomor CGR.CRM/314/2002 tanggal 23 Oktober 2002 dan perjanjian kredit Nomor KP-COD/032/PK-KI/2002 tanggal 25 Oktober 2002, pada PT Cipta Graha Nusantara (PT CGN) sejumlah 160 milyar rupiah (18.500.000 USD) untuk tujuan membiayai pembelian aset kredit (hak tagih) PT Tahta Medan, dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan. Pembuatan nota analisis menyimpang dari kebiasaan norma-norma umum perbankan dan tidak sesuai dengan asas-asas perkreditan yang sehat seperti diatur dalam Artikel 520 Kebijakan Perkreditan Bank Mandiri (KPBMM) tahun 2000, yang mengatur bahwa penilaian pemberian fasilitas harus dilakukan dengan jujur, obyektif, cermat dan seksama. Bahan hukum dukungan pada dakwaan korupsi adalah pembuatan nota analisis yang dianggap menyimpang dari kebiasaan yaitu hanya dibuat dalam waktu sehari, yang pada umumnya membutuhkan waktu seminggu hingga

³⁷ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3874.

³⁸ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...

³⁹ Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hlm. 22.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Wuri Adriyani, 2009, *Persero Dalam Hukum Publik dan Hukum Privat (Bagian I)*, <http://gagasanhukum.wordpress.com/2009/02/23/persero-dalam-hukum-publik-dan-hukum-privat-bagian-i/>, diakses tanggal 15 Januari 2010, pk 17:01 WIB. Lihat Alfin Sulaiman, *Op.Cit.*, hlm. 87-94.

sebulan. Permohonan fasilitas kredit *Bridging Loan* tidak diatur baik oleh Bank Indonesia maupun ketentuan kredit Bank Mandiri. Selain itu ditemukan bahwa penyaluran kredit tidak dilengkapi dengan informasi yang lengkap tentang agunan pokok sehingga dianggap melanggar ketentuan Pedoman Pelaksanaan Kredit PT Bank Mandiri bab IV Buku II tentang Informasi dan Data dari Debitur PT CGN, yaitu bahwa PT CGN tidak menyerahkan neraca laba rugi selama 3 (tiga) tahun, sebab PT CGN baru didirikan 6 (enam) bulan. Direksi juga dianggap melanggar asas-asas ikatan agunan dengan hak tanggunganatauhipotik sebagaimana diatur UU Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan. Berdasarkan hal-hal tersebut Direksi dinilai tidak hati-hati, sehingga merugikan keuangan Negara setidaknya sekitar 160 milyar rupiah, didasarkan pada Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 18 UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 55 ayat (1) ke 1 jo Pasal 64 ayat (1) KUHP. Sebab akibat ketidak hati-hatian tersebut PT CGN sampai dengan tanggal 23 Juni 2005 tidak menepati jadwal pembayaran dengan tertib, dan jumlah angsuran pokok yang belum terbayar sampai tanggal tersebut 6.150.000 USD atau 58,5 milyar rupiah. Dalam amar putusannya, hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor 2068/Pid.B/2005/PN.Jak.Sel, tanggal 20 Februari 2006 berpendapat bahwa dalam unsur setiap orang, unsur melanggar hukum dan unsur memperkaya diri sendiri atau korporasi, telah terbukti, namun unsur kerugian Negara, tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah, karena kredit masih berjalan dan belum jatuh tempo, bahkan telah terbayar separuhnya. Dalam hal ini hakim juga berpendapat bahwa kasus ini adalah kasus perdata bukan pidana, karena terkait dengan tanggung jawab dan kebijakan Direksi sebagai pimpinan bank. Tanggal 13 September 2007, Mahkamah Agung (MA) mengabulkan permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi II Jaksa Penuntut Umum pada Kejaksaan Negeri Jakarta Selatan dan membatalkan putusan PN Jaksel. MA menjatuhkan pidana kepada Direksi masing-masing 10 (sepuluh) tahun dan denda masing-masing 500 (lima ratus) juta rupiah.

2. Kasus PT. Jamsostek (Persero).

Mantan Dirut PTJamsostek (Persero) dan mantan Direktur Investasi PTJamsostek(Persero) didakwa korupsi, yang mengakibatkan kerugian Negara Rp 311 miliar, terkait pembelian surat utang jangka menengah (*medium term notes/MTN*) pada empat perusahaan yaitu PT Dahana (Rp 97,8 miliar), PT Sapta Pranajaya (Rp 100 miliar), PT Surya Indo Pradana (Rp 80 miliar), dan PT Volgren (33,2 miliar) dan pembelian surat utang kepada PT Bank Global sebesar Rp 100 miliar. Dengan pembelian *Medium Term Notes* (MTN) dan pembelian surat utang ini, Dirut dan Direktur Investasi PT Jamsostek (Persero) didakwa telah melakukan investasi berisiko tinggi yang tidak dijamin keamanannya, karena tidak melakukan ikatan jaminan secara notariil dan jaminan hanya berupa pernyataan kesanggupan untuk membeli kembali saat jatuh tempo. Mantan Dirut PTJamsostek (Persero) dan mantan Direktur Investasi PTJamsostek (Persero) dikenai Pasal 3 jo Pasal 18 UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan UU Nomor 31 Tahun 1999 jo Pasal 55 (1) ke 1 jo Pasal 65 (1) KUHP, yaitu menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana karena jabatan atau kedudukan. Selain itu Dirut juga didakwa melanggar UU Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja dan Keputusan Direksi PT Jamsostek tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Tahun 2003 serta PP Nomor 28 Tahun 1996 tentang Pengelolaan

dan Investasi Dana Program Jamsostek. Pada Pasal 6 PP Nomor 28 Tahun 1996 diatur bahwa Badan Penyelenggara dilarang menempatkan kekayaannya pada:

- a. instrumen turunan surat berharga;
- b. instrumen perdagangan berjangka, baik untuk komoditi maupun valuta asing;
- c. investasi di luar negeri;
- d. perusahaan asuransi dalam bentuk penyertaan langsung;
- e. perusahaan milik direksi, dewan komisaris, atau pembina selaku pribadi;
- f. perusahaan milik keluarga, sampai derajat kedua menurut garis lurus maupun garis kesamping, termasuk menantu dan ipar, dari pihak sebagaimana dimaksud dalam huruf e.

Pada rincian pengaturan di atas tidak menunjukkan secara spesifik bahwa *Medium Term Notes* (MTN) dan surat utang adalah jenis investasi yang dilarang, tetapi hakim berpendapat bahwa Dirut dan Direktur Investasi PT Jamsostek terbukti merugikan keuangan Negara sehingga memenuhi unsur tindak pidana korupsi. Investasi yang dilakukan berisiko tinggi dan dana yang diinvestasikan tidak dapat dijamin keamanannya dikategorikan memenuhi unsur tindak pidana korupsi. Padahal pembelian surat utang jangka menengah dan surat-surat utang, yang dalam Hukum Surat Berharga dikategorikan dalam bentuk surat sanggup atau juga disebut sebagai surat berharga komersial (*commercial paper/promissory notes*) adalah tindakan yang dimungkinkan dan lumrah dilakukan Perseroan untuk menambah keuntungan perusahaan. Berdasarkan PP Nomor 22 Tahun 2004 yang merupakan revisi PP Nomor 28 Tahun 1996, *Medium Term Notes* (MTN) dan pembelian surat utang (*commercial paper*) dapat dikategorikan sebagai surat efek.

Merujuk pada kedua contoh kasus di atas (kasus PT Bank Mandiri, Tbk. [Persero] dan kasus PT. Jamsostek [Persero]), menurut Wuri Adriyani⁴², terdapat kekaburan batas wilayah ranah hukum antara hukum privat dan hukum publik.

Pada perbuatan hukum yang dilakukan oleh Direksi PT Bank Mandiri (Persero), putusan hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan yang dikuatkan dengan putusan hakim Pengadilan Tinggi Jakarta menganggap bahwa perbuatan hukum yang dilakukan termasuk ke dalam wilayah ranah hukum privat, karena tidak ada kerugian Negara dalam kasus tersebut; kredit yang disalurkan belum jatuh tempo. Namun sebaliknya oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia, kedua putusan tersebut dibatalkan dan Direksi dihukum dengan hukuman penjara. Hampir sama dengan kasus pertama, terhadap perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan oleh Direktur Utama dan Direktur Investasi PT. Jamsostek (Persero), hakim menyatakan bahwa investasi yang dilakukan berisiko tinggi yang tidak dapat dijamin keamanannya, sehingga terdapat potensi kerugian Negara, yang memenuhi unsur tindak pidana korupsi. Padahal antara 'berisiko tinggi yang tidak dapat dijamin keamanannya' dengan 'belum jatuh tempo', sama-sama mempunyai arti yang relatif menggantung. Kerugian Negara pada kedua kasus ini sebetulnya belum tampak nyata.

⁴²*Ibid.*

Kasus lain yang juga dapat dijadikan contoh betapa kedudukan hukum kekayaan Negara yang sudah dipisahkan pada Persero berpengaruh terhadap penegakan hukum, yaitu kasus “Pelindo Teluk Bayur”.⁴³ Dalam kasus ini, General Manager (GM) PT Pelabuhan Indonesia II (Persero), cabang Teluk Bayur, Padang (selanjutnya disebut Pelindo Teluk Bayur) dituntut tindak pidana korupsi oleh Kejaksaan Negeri Padang. Secara ringkas kasus hukumnya dapat dikemukakan di sini. Kasus berawal dari perjanjian sewa-menyewa lahan antara Pelindo Teluk Bayur dengan pihak ketiga. Perjanjian sewa-menyewa tersebut dilatarbelakangi oleh keinginan pihak ketiga yang ingin menyewa lahan milik Pelindo Teluk Bayur, yang terletak di areal Pelabuhan Teluk Bayur. Seyogyianya semua fasilitas (termasuk gudang) yang terdapat di areal Pelabuhan Teluk Bayur dibangun oleh Pelindo Teluk Bayur, namun karena Pelindo Teluk Bayur kesulitan keuangan, pembangun fasilitas tertentu (dalam hal ini gudang) diserahkan kepada pihak ketiga. Dalam perjanjian diatur antara lain, (1) lahan milik Pelindo Teluk Bayur digunakan oleh pihak ketiga untuk membangun gudang guna kepentingan pihak ketiga, (2) pengelolaan gudang sepenuhnya menjadi kewenangan pihak ketiga selama perjanjian berlangsung. Yang memicu persoalan bagi penegak hukum adalah mengenai harga sewa lahan. Dengan dasar harga sewa itulah jaksa penuntut umum menganggap harga yang disepakati terlalu rendah dan merugikan Negara. Kasus kemudian berlanjut pada proses hukum di Pengadilan Negeri Padang tahun 2006. Pada peradilan tingkat pertama, majelis hakim Pengadilan Negeri Padang, menjatuhkan vonis bebas terhadap GM Pelindo Teluk Bayur, karena menurut majelis hakim, terdakwa tidak terbukti melakukan tindak pidana korupsi. Tindakan terdakwa merupakan perbuatan hukum perdata, yaitu perjanjian sewa-menyewa antara Pelindo Teluk Bayur dengan pihak ketiga. Perbuatan hukum yang dilakukan oleh terdakwa berada dalam wilayah hukum

⁴³ Dalam kasus Pelindo Teluk Bayur, penulis memberikan keterangan sebagai ahli yang meringankan di depan hakim.

privat. Karena terdakwa berkedudukan sebagai GM Pelindo Teluk Bayur, tindakan hukum yang dilakukan terdakwa mewakili Pelindo Teluk Bayur, sebagai orang yang diberi mandat oleh Direksi PT Pelabuhan Indonesia II (Persero) sebagai organ Perseroan. Selanjutnya, karena PT Pelabuhan Indonesia II (Persero) merupakan badan hukum yang mandiri, maka tindakan terdakwa merupakan perbuatan hukum dalam kapasitas sebagai wakil badan hukum privat, bukan mewakili Negara. Sesuai dengan mekanisme yang berlaku dalam Anggaran Dasar PT Pelabuhan Indonesia II (Persero), semua tindakan terdakwa telah disetujui dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) PT (Persero) Pelabuhan Indonesia II. Dengan adanya persetujuan RUPS, semua perbuatan terdakwa dianggap legal, sebagai tindakan mewakili badan hukum privat.

Sesuai dengan sistem peradilan, berdasarkan putusan Pengadilan Negeri Padang tersebut, Jaksa Penuntut Umum mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung RI. Dalam tahapan peradilan kasasi, ceritanya menjadi berbalik seratus delapan puluh derajat. Mahkamah Agung RI menghukum terdakwa 5 (lima) tahun penjara. Dalam putusannya, Mahkamah Agung RI menyimpulkan perbuatan terdakwa berpotensi merugikan Negara.

Jika diperhatikan dengan cermat kasus ini, terlihat dengan jelas hakim pada peradilan tingkat kasasi tidak mempunyai pemahaman yang sama dengan hakim pada peradilan tingkat pertama mengenai konsep badan hukum yang melekat pada Persero sebagai suatu entitas bisnis. Hakim kasasi masih menganggap posisi Negara sebagai pemegang saham pada Persero sebagai badan hukum publik yang tunduk pada hukum keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam UUKN, sedangkan hakim peradilan pertama sudah menganggap Negara dalam kapasitas sebagai badan hukum privat, sehingga hubungan hukum yang terjadi merupakan hubungan hukum privat yang tunduk pada UUBUMN dan UUPT.

Dalam lintasan historis, penafsiran konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada Persero telah mengalami pasang surut sejalan dengan pro-kontra terhadap keberadaan Pasal 2 huruf g UUKN. Keberadaan Pasal 2 huruf g UUKN sepanjang yang terkait dengan BUMN/BUMD semakin punya daya tahan 'serangan' dengan diundangkannya UUPN, UUPPTJKN, dan UUBPK. Ketiga undang-undang yang terakhir pada hakikatnya menyatakan, Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada BUMN/BUMD masuk dalam lingkup keuangan Negara. Hal demikian juga dipicu oleh beberapa produk pengadilan (terutama putusan MK) yang tidak konsisten. Tidak dapat dipungkiri, inkonsistensi produk pengadilan berakibat pada disharmoni hukum. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011, yang tidak sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013. Dilihat dari aspek keberpihakan pada pemahaman Kekayaan Negara Yang Dipisahkan sebagai kekayaan Perseroan, empat produk hukum peradilan tersebut dapat dibagi atas dua kelompok. Kelompok pertama yang pro pada pemahaman Kekayaan Negara Yang Dipisahkan sebagai kekayaan Perseroan, yaitu Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011. Kelompok kedua yang kontra pada pemahaman Kekayaan Negara Yang Dipisahkan sebagai kekayaan Perseroan, tetapi sebagai keuangan Negara, yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013.

Mencermati satu Fatwa Mahkamah Agung dan tiga Putusan Mahkamah Konstitusi di atas, terdapat inkonsistensi dalam pengambilan keputusan terkait dengan konsep kekayaan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan. Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 dan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 menyatakan, Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada BUMN merupakan kekayaan BUMN, sebagaimana dimaksud dalam UUBUMN, sedangkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 menyatakan, Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada BUMN merupakan keuangan Negara, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf g UUKN.

Perdebatan yang terjadi sekitar status Kekayaan Negara Yang Dipisahkan ditempatkan sebagai penyertaan modal Negara secara langsung pada Persero memerlukan pengkajian yang juga cermat dan mendalam. Dalam konteks ini terdapat wilayah “abu-abu”, sehingga menimbulkan multi tafsir mengenai status Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada Persero. Ruang itu merupakan suatu kondisi yang tidak persis berada pada ruang hukum publik, tetapi jika dilihat dari konsep badan hukum Persero sebagai entitas bisnis, dia sudah merupakan wilayah hukum privat. Kondisi demikian memerlukan pengkajian yang cermat, sehingga penelitian yang dilakukan menemukan jawaban sekaligus memberikan solusi terhadap masalah ini. Untuk menemukan jawaban terhadap masalah hukum tersebut, perlu diupayakan untuk mendapatkan *black box*, yang akan membuka tabir informasi untuk menjawab permasalahan yang mengganjal. Persoalan ini belum selesai, karena selagi masih terdapat perdebatan terhadap suatu hal, apalagi dampaknya sangat besar dalam penyelenggaraan perekonomian yang melibatkan BUMN dan penegakan hukumnya, berarti di situ masih terdapat celah untuk dikaji dan dikaji lagi. Dalam bahasa metodologi dapat dikemukakan, jika masih terdapat jurang pemisah, perbedaan (*gap*) antara sesuatu yang seharusnya (*das sollen*) dengan kenyataan (*das sein*), berarti di situ terdapat peluang untuk dilakukan penelitian. Yang seharusnya di sini adalah Persero sebagai entitas bisnis; mempunyai kekayaan terpisah dengan pemilik dan pengurusnya.

Kedudukan Persero sebagai entitas bisnis sudah berlaku secara universal: dianut oleh semua sistem hukum di dunia. Permasalahannya terletak pada kaidah hukum mengenai konsep keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam UUKN tidak sinkron dengan kaidah hukum mengenai konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan sebagaimana dimaksud dalam UUBUMN.

Kaidah hukum (*rechtsnorm*) dalam hal ini diartikan sebagai isi dari aturan hukum (*rechtsregel*). Menurut Bruggink⁴⁴, isi kaidah (*norminhoud*) adalah keseluruhan ciri (unsur-unsur) yang mewujudkan kaidah itu, sedangkan lingkup kaidah (*normomvang*) adalah wilayah penerapan (*toepassingsgebied*) kaidah yang bersangkutan. Dengan dasar itu Bruggink mengemukakan dua dalil: (1) Isi kaidah menentukan wilayah penerapan dan (2) Isi kaidah berbanding terbalik dengan wilayah penerapan.

Dalam kaitan itu Sudikno Mertokusumo⁴⁵ menyatakan, isi kaidah hukum itu ditujukan kepada sikap lahir manusia. Kaidah hukum mengutamakan perbuatan lahir manusia. Pada hakikatnya apa yang difikirkan manusia, sikap batin, tidak menjadi persoalan, asalkan pada lahirnya manusia tidak melanggar kaidah hukum.

Satjipto Rahardjo⁴⁶ menggunakan terminologi norma untuk menyebut kaidah. Menurutnya, norma hukum memuat suatu penilaian mengenai perbuatan tertentu, yang terlihat dalam bentuk suruhan dan larangan. Oleh karena itu untuk memastikan, apakah dijumpai suatu norma hukum atau tidak dalam suatu peraturan hukum, keduanya (suruhan dan larangan) bisa dipakai sebagai ukuran. Dengan dasar itu, tidak semua peraturan hukum mengandung norma hukum.

⁴⁴ Bruggink, J.J.H., alih bahasa, B. Arief Sidharta, 2015, *Refleksi Tentang Hukum, Pengertian-pengertian Dasar dalam Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm 88.

⁴⁵ Sudikno Mertokusumo, 1996, *Mengenal Hukum* (Suatu Pengantar), Edisi Keempat, Liberty, Yogyakarta, hlm. 12.

⁴⁶ Satjipto Rahardjo, 2014, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm 32-33.

Terkait dengan kepastian hukum (*rechtszekerheid*), dikemukakan oleh J.M. Otto⁴⁷ sebagai *reelerechtszekerheid* yang meliputi acuan-acuan atau parameter dari *rechtszekerheid* sebagai berikut:

- a. adanya aturan hukum yang konsisten dan dapat diterapkan, yang diterapkan oleh Negara;
- b. aparat pemerintah menerapkan aturan hukum tersebut secara konsisten dan berpegang pada aturan hukum tersebut;
- c. sebagian besar rakyat pada dasarnya *conform* terhadap aturan tersebut;
- d. hakim yang bebas dan tidak memihak secara konsisten menerapkan aturan tersebut;
- e. putusan hakim dilaksanakan secara nyata.

Untuk itu asumsi yang dapat diajukan dalam penelitian ini, bahwa terdapat pertentangan konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan di antaraketentuan-ketentuan hukum yang mengatur dan terkait dengan Persero, pertama yang diatur dalam UUBUMN dan UUPT, kedua (bertentangan dengan yang pertama) yang diatur dalam UUKN, UUPN, UUPPTJKN, dan UUPTPK. Sesuai kedua dalil di atas, semakin sedikit isi kaidah hukum memuat ciri (unsur-unsur), semakin besar wilayah penerapan hukumnya. Sebaliknya semakin banyak isi kaidah hukum memuat ciri (unsur-unsur), semakin kecil wilayah penerapan hukumnya.

Berdasarkan uraian itu tampak bahwa unsur utama terkait pertentangan kaidah; diperlukan aturan hukum yang konsisten dan diterapkan secara konsisten. Aturan hukum dan penerapan yang tidak konsisten akan mempengaruhi jaminan kepastian hukum (*rechtszekerheid*), sedangkan jaminan kepastian hukum diperlukan Persero sebagai suatu *legal entity* untuk mendukung independensi operasionalisasinya. Independensi sangat diperlukan Persero untuk menjalankan fungsinya dalam mencari keuntungan untuk menambah *income* Negara.

Terkait dengan pertentangan kaidah antara hukum publik dan hukum privat, telah memantik pertanyaan sekitar arti pentingnya pemisahan tegas antara hukum publik dan hukum privat itu.

⁴⁷ Wuri Adriyani, *Loc. Cit.*

Apeldoorn⁴⁸ memisahkan antara hukum publik dan hukum privat berdasarkan atas materi muatannya; apakah mengatur mengenai kepentingan-kepentingan yang khusus atau kepentingan-kepentingan yang umum. Kepentingan-kepentingan yang khusus diatur dalam hukum privat, sedangkan kepentingan-kepentingan yang umum diatur dalam hukum publik. Pemisahan ini mempunyai kelemahan, sebab pada satu aturan hukum dapat berisi kepentingan umum dan sekaligus kepentingan khusus. Selain itu hukum privat yang seharusnya melindungi kepentingan khusus, dapat dikesampingkan oleh hukum publik. Sebagai contoh dalam hal terjadinya penyitaan atas dasar kepentingan umum. Dalam hubungannya dengan penguasa atau pemerintah, hal ini menimbulkan akibat penting. Pemerintah tidak dapat mempertahankan hukum privat, kecuali diperlukan oleh yang berkepentingan. Pemerintah dapat memberikan bantuan melalui hakim apabila diminta yang berkepentingan, sebab pemerintah tidak dapat mencampuri kepentingan khusus apabila tidak didasarkan pada aturan hukum. Hal ini dapat dikatakan bahwa pemerintah dapat melanggar hukum privat atas dasar kepentingan umum.

Dalam kesempatan yang lain, Mariam Darus Badruzaman⁴⁹ menyatakan, dalam perkembangannya batas antara hukum privat dan hukum publik tidak lagi bersifat absolut. Untuk kepentingan umum hukum publik mengintervensi hukum perdata, misalnya bagaimana mengatur pemanfaatan tanah, bagaimana membangun gedung dan perumahan, bagaimana membuktikan hak atas suatu benda, dan sebagainya. Hal ini terjadi secara evolusioner. Kebebasan individu di dalam masyarakat dipersempit karena masyarakat tidak lagi berorientasi kepada kepentingan

⁴⁸Van Apeldoorn, 2001, *Pengantar Ilmu Hukum (Inleiding Tot De Studie van het Nederlandse Recht)*, terjemahan Oetarid Sadino, Pradnya Paramita, Jakarta, hlm. 171.

⁴⁹Mariam Darus Badruzaman, 2004, "Batas-Batas Perbuatan Melanggar Hukum (Hukum Perdata) dan Perbuatan Melawan Hukum (Hukum Pidana)", *Seminar Nasional: Aspek Pertanggungjawaban Pidana dalam Kebijakan Publik dari Tindakan Pidana Korupsi*, Kejaksaan Agung Republik Indonesia Bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 6-7 Mei 2004., hlm. 3.

individu semata-mata, tetapi juga kepada kepentingan umum. Masyarakat mencari keseimbangan kepentingan individu dan kepentingan umum.

Dalam bahasa yang berbeda, tetapi pada hakikatnya berpendapat sama dengan pendapat itu, Satjipto Rahardjo⁵⁰ membedakan antara hukum perdata dengan hukum publik. Hukum perdata mengatur sekalian perkara yang berisi hubungan antara sesama warga Negara, seperti perkawinan, kewarisan, dan perjanjian. Hukum publik mengatur kepentingan umum, seperti hubungan antara warga Negara dengan Negara.

Terkait dengan pendapat yang menyatakan pemisahan antara hukum publik dan hukum privat tidak mutlak, Wuri Adriyani⁵¹ menyatakan tidak sependapat dengan itu.

Konsistensi penerapan aturan hukum harus didukung pemisahan tegas antara hukum publik dan hukum privat. Baik konsistensi penerapan maupun pemisahan hukum berpengaruh pada kepastian hukum (*rechtszekerheid*). Tidak dapat disangkal pendapat yang menyatakan bahwa kepastian hukum secara signifikan akan berpengaruh pada kondusif atau tidaknya dunia usaha. Keterkaitan antara kepastian hukum dengan pertumbuhan ekonomi sangat mudah dibuktikan. Pada sisi lain penerapan aturan hukum yang salah seringkali disebabkan oleh tidak adanya dukungan pemisahan hukum yang tegas. Penerapan aturan hukum yang salah atau terlalu dipaksakan pada akhirnya akan membahayakan tujuan hukum.

Sementara itu menurut Sudikno Mertokusumo⁵², hukum dan masyarakat merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lain. Begitu kuatnya hubungan hukum dengan masyarakat, hukum tidak lepas dari kehidupan manusia, sehingga untuk membicarakan hukum tidak bisa dilepaskan dari kehidupan manusia. Setiap manusia mempunyai kepentingan. Kepentingan adalah suatu tuntutan perorangan atau kelompok yang diharapkan untuk dipenuhi. Setiap manusia adalah pendukung atau penyandang kepentingan. Untuk

⁵⁰ Satjipto Rahardjo, 2014, *Op. Cit.*, hlm. 73-74. Pembagian ke dalam hukum perdata dan hukum publik niscaya akan berubah dari masa ke masa, sesuai dengan perkembangan Negara dan masyarakat. Hukum perdata berkembang jauh lebih awal daripada hukum publik, karena pengaturan hubungan antara sesama warga Negara atau perorangan mengawali perkembangan hukum. Hukum publik baru muncul sesudah fenomena Negara mengambil peranan besar dalam kehidupan masyarakat. Di samping itu keanekaragaman sistem hukum di dunia, seperti di Inggris, pengakuan terhadap perlunya membedakan antara perkara perdata dan publik melalui pembentukan suatu peradilan khusus, tidak diikuti.

⁵¹ Wuri Adriyani, *Loc. Cit.*

⁵² Sudikno *Op. Cit.*, hlm. 1.

memenuhi kebutuhan hidupnya, tidak selamanya manusia bisa hidup sendiri, dia memerlukan orang lain, sehingga dia perlu hidup bersama-sama dalam pergaulan masyarakat. Masyarakat merupakan suatu kehidupan bersama yang terorganisasi untuk mencapai dan merealisasikan tujuan bersama. Kehidupan bersama dalam masyarakat tidaklah didasarkan pada adanya beberapa manusia secara kebetulan bersama, tetapi didasarkan pada adanya kebersamaan tujuan.⁵³ Pada bagian lain Satjipto Rahardjo⁵⁴ menulis, manusia tidak memulai kehidupan bersamanya dengan membuat sistem hukum, melainkan membangun suatu masyarakat. Masyarakat itulah yang menjadi wadah sekaligus aktivitas para anggotanya. Setelah kehidupan bersama dibangun, baru kemudian dilahirkan hukum. Modal pertama untuk membangun suatu kehidupan bersama adalah adanya saling percaya antara para anggotanya. Kepercayaan dan kecenderungan bekerja sama tersebut merupakan simbol dari “masyarakat yang sehat”, “hidup yang baik”, dan “perilaku serta budi pekerti yang baik”. Kejujuran, kesantunan, dapat dipercaya, penghormatan terhadap orang lain, kepedulian terhadap bersama, tidak berbuat curang dan jahat kepada orang lain adalah beberapa contoh dari berperikehidupan yang baik itu. Semakin tinggi kualitas sikap dan perbuatan tersebut, semakin tinggi pula kualitas masyarakat di situ. Pada lapis berikutnya barulah muncul hukum. Karena masyarakat membutuhkan hukum, maka diciptakanlah hukum itu. Kebutuhan akan hukum itu datang mengalir begitu saja sebagai proses yang alami.⁵⁵

Secara filosofis hukum diperlukan agar kehidupan bersama manusia bisa diatur dengan baik, sehingga semua orang dapat menikmati ketentraman dan keadilan. Dengan demikian tidak ada jurang pemisah (*gap*) antara hukum dan keadilan. Jika setiap orang menyadari bahwa hukum

⁵³ *Ibid*, hlm. 2.

⁵⁴ Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum dan Perilaku; Hidup Baik Adalah Dasar Hukum Yang Baik*, Kompas, Jakarta.

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 7-8.

untuk keadilan, maka mereka akan rela mentaatinya dan tidak menganggap hukum sebagai larangan belaka tetapi sebagai cita-cita.⁵⁶

Berdasarkan pemikiran di atas, isu hukum yang dibahas pada penelitian dalam rangka penulisan disertasi ini berkisar pada Kekayaan Negara Yang Dipisahkan, dengan fokus kajian ketidaksinkronan atau inkohereni antara konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada Persero sebagaimana dimaksud dalam UUBUMN dan UUPT dengan konsep keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam UUKN, UUPN, UUPPTJKN, UUBPK, dan UUPTPK.

Dengan mempedomani cara perumusan judul penelitian⁵⁷, pada konteks ini ditetapkan judul penelitian sekaligus sebagai judul Disertasi: “Kedudukan Hukum Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Pada Persero”.

Konsekuensi logis dari ketidaksinkronan pengaturan konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan antara UUBUMN dengan UUKN, UUPN, UUPPTJKN, UUBPK, dan UUPTPK serta terjadinya perbedaan tafsir terhadap konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada Persero berpengaruh pada praktik hukum penyelenggaraan Persero. Pengaruh tersebut kelihatan pada kewenangan Negara terhadap Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada Persero dan tanggung jawab Persero terhadap Kekayaan Negara Yang Dipisahkan.

Pada kewenangan Negara terhadap Kekayaan Negara Yang Dipisahkan, aparatur penyelenggara Negara cenderung menempatkan Negara sebagai badan hukum publik, sehingga Kekayaan Negara Yang Dipisahkan diposisikan sebagai keuangan publik. Jika Kekayaan Negara

⁵⁶ Huibers, 1990, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta.

⁵⁷ Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, hlm. 287-288 : Judul harus dibuat singkat dan jelas dengan sedemikian rupa sehingga tidak memunculkan beberapa interpretasi yang menyimpang dari materi yang akan diteliti. Secara umum dapat dikatakan bahwa, semakin sedikit suku kata yang dipakai sebagai judul, akan semakin tajam dan memperkecil peluang penafsiran yang menyimpang. Sebaliknya, semakin panjang suku kata yang digunakan akan memperbesar kemungkinan munculnya penafsiran lain yang sesungguhnya tidak diperlukan dan tidak dikehendaki oleh peneliti tersebut. Meskipun demikian, ada juga judul yang harus terdiri atas satu kalimat dengan banyak suku kata untuk mempertajam dan merefleksikan isi dari penelitian terkait secara tegas.

Yang Dipisahkan merupakan keuangan publik, semua peraturan perundang-undangan yang terkait dengan keuangan publik akan berlaku terhadap Kekayaan Negara Yang Dipisahkan, seperti UUKN, UUPN, UUPPTJKN, UUBPK, dan UUPTPK. Konsekuensinya, BPK berwenang dalam pemeriksaan keuangan Persero, serta jika terdapat indikasi tindak pidana korupsi, sesuai dengan kewenangannya, KPK akan bergerak melakukan penyelidikan dan penyidikan.

Perbedaan pemahaman mengenai konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada Persero dikaitkan dengan kewenangan Negara, sebagaimana dimaksud dalam UUKN, UUPN, UUPPTJKN, UUBPK, dan UUPTPK akan berdampak pada praktik hukum tanggung jawab Persero terhadap Kekayaan Negara Yang Dipisahkan. Kasus-kasus yang terjadi pada Bank Mandiri, Jamsostek, dan “Pelindo Teluk Bayur”, telah cukup membuktikan, bahwa penegak hukum (hakim) cenderung berpihak pada pemahaman yang kontra terhadap konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan sebagai kekayaan Perseroan. Artinya hakim telah mengabaikan keberadaan Pasal 11 UUBUMN dan cenderung berpihak pada keberadaan Pasal 2 huruf g UUKN. Secara teoritis dapat dikatakan, hakim cenderung mengabaikan keberadaan teori entitas atau teori badan hukum, bahwa badan hukum mempunyai kekayaan Negara yang terpisah dari kekayaan pemilik dan pengurusnya. Kondisi demikian juga telah cukup membuktikan telah terjadi disharmoni hukum sekitar konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan.

B. Perumusan Masalah

Beranjak dari uraian sebagaimana dimaksud pada latar belakang masalah di atas, terdapat dua kondisi yang terjadi pada konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan. Kondisi pertama, perbedaan antara konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan, sebagaimana dimaksud dalam UUBUMN dengan konsep keuangan Negara, sebagaimana dimaksud dalam UUKN, yang juga diikuti oleh UUPN, UUPPTJKN, UUBPK, dan UUPTPK. Kondisi kedua, sebagai akibat dari

perbedaan konsep sebagaimana dimaksud pada kondisi pertama, memicu perbedaan pendapat di antara para ahli hukum, yang melibatkan para akademisi dan praktisi, terutama penegak hukum.

Konsekuensi logis dari kondisi tersebut, terutama terhadap kondisi pertama dan praktik penegakan hukum dari para praktisi, tidak terbantahkan telah menimbulkan ketidakpastian hukum. Bagi masyarakat pencari keadilan, ketidakpastian hukum sekaligus berarti ketidakadilan. Jika demikian halnya, juga berarti hukum tidak lagi bermanfaat, terutama bagi pencari keadilan. Dengan demikian dapat dipastikan tujuan hukum⁵⁸ dalam konteks ini tidak tercapai.

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian terhadap isu hukum sebagaimana diuraikan di atas sangat layak untuk dilakukan untuk mengungkap dan memberi solusi terhadap isu hukum yang terjadi. Bertolak dari argumentasi di atas ditetapkan perumusan masalah penelitian, sebagai berikut:

1. Mengapa terjadi perbedaan konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan?
2. Bagaimanakah kewenangan Negara terhadap Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada Persero ?

⁵⁸ Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence)*, Kencana, Jakarta, hlm. 212. Terdapat banyak teori mengenai tujuan hukum, namun demikian terdapat beberapa teori yang digolongkan sebagai *grand theory*: Teori Barat, Teori Timur, dan Teori hukum Islam. Teori Barat terdiri atas Teori Klasik dan Teori Modern. Teori Klasik terdiri atas Teori Etis: tujuan hukum untuk mewujudkan keadilan (*justice*); Teori Utilitis: tujuan hukum untuk mewujudkan kemanfaatan (*utility*); dan Teori Legalistik: tujuan hukum untuk mewujudkan kepastian hukum (*legal certainty*). Selanjutnya dikatakan, tujuan hukum tidak hanya semata untuk mewujudkan keadilan, karena nilai keadilan selalu subjektif dan abstrak. Oleh karena itu seyogyanya keadilan bersama-sama dengan kemanfaatan dan kepastian hukum dijadikan tujuan hukum secara prioritas, sesuai kasus *in concreto*. Teori Timur: tujuan hukum, umumnya tidak menempatkan 'kepastian', tetapi hanya menekankan "keadilan adalah keharmonisan, dan keharmonisan adalah kedamaian". Teori hukum Islam: tujuan hukum pada prinsipnya bagaimana mewujudkan 'kemanfaatan' kepada seluruh umat manusia, yang mencakup kemanfaatan dunia dan kemanfaatan akhirat. Lihat Sudikno Mertokusumo, *Op. Cit.*, hlm. 64. Tujuan pokok hukum adalah untuk menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Dikaitkan dengan Teori Etis, tujuan hukum untuk mewujudkan keadilan, sedangkan menurut Teori Utilitis, tujuan hukum untuk mendapatkan manfaat dalam menghasilkan kebahagiaan terbesar bagi orang banyak. Sudikno Mertokusumo juga mengutip pendapat beberapa ahli hukum, seperti Mochtar Kusumaatmadja, tujuan hukum terutama menciptakan ketertiban, di samping mewujudkan keadilan secara proporsional; Purnadi dan Soerjono Soekanto, tujuan hukum untuk menciptakan kedamaian hidup antar pribadi yang meliputi ketertiban ekstern dan ketenangan intern; van Apeldoorn, tujuan hukum untuk mengatur pergaulan hidup manusia secara damai; dan Soebakti, hukum mengabdikan kepada tujuan Negara, yaitu mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan kepada rakyatnya.

3. Bagaimanakah tanggung jawab hukum Persero terhadap Kekayaan Negara Yang Dipisahkan ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui penyebab terjadinya perbedaan konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan.
2. Untuk mengetahui kewenangan Negara terhadap Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada Persero.
3. Untuk mengetahui tanggung jawab hukum Persero terhadap Kekayaan Negara Yang Dipisahkan.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian dapat dilihat dari dua aspek, teoritis dan praktis. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum khususnya hukum perusahaan, dalam hal ini perusahaan Negara (BUMN), lebih khusus lagi Perusahaan Perseroan (Persero). Di dalam UUBUMN, ditentukan bahwa Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero adalah BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuannya untuk mengejar keuntungan. Saham yang dimiliki oleh Negara dalam Persero berasal dari Kekayaan Negara Yang Dipisahkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dengan demikian, di samping pengkajian dari aspek hukum perusahaan (Persero), manfaat dari penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan ilmu hukum, sub-bidang hukum administrasi Negara. Hal ini terkait dengan perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah

sebagai penyelenggara Negara dan pemerintahan dalam melakukan pemisahan kekayaan Negara yang ditempatkan ke dalam Persero. Perbuatan hukum pemerintah dalam memisahkan kekayaan Negara ke dalam Persero, yakni melakukan penyertaan modal Negara secara langsung ke dalam Persero termasuk ke dalam wilayah hukum administrasi Negara.

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah, dalam hal ini Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara, Persero-Persero yang jumlahnya sangat banyak, Kementerian Keuangan, dan kepada aparaturnya penegak hukum di Indonesia. Kepada semua pemangku kepentingan (*stakeholders*) itu, hasil penelitian ini diharapkan bisa membuka cakrawala yang lebih luas, bahwa pada setiap pembuatan peraturan di bidang hukum harta kekayaan, termasuk kekayaan Negara, yang kemudian dipisahkan ke dalam suatu badan hukum (Persero), harus komit pada konsepsi badan hukum, sebagai suatu subjek hukum yang mandiri. Jika konsepsi badan hukum dipahami secara benar, diharapkan akan terdapat kepastian hukum dalam penegakan hukumnya.

E. Keaslian Penelitian

Sebagai wujud pertanggungjawaban akademis untuk menghindari plagiasi dan duplikasi, penulis akan menguraikan hasil penelitian terdahulu dan terkait dengan topik penelitian ini. Sepanjang penelusuran penulis, penelitian yang mengambil objek kajiannya mengenai Persero (khusus) atau BUMN (umum) ditemukan 2 (dua) penelitian yang terkait dengan topik penelitian ini, yaitu penelitian oleh Wuri Adriyani dan Rahayu Hartini. Dua penelitian ini merupakan penelitian dalam rangka penulisan disertasi untuk memperoleh gelar akademik doktor (S3) dalam bidang ilmu hukum.

Dalam rangka penulisan disertasi untuk mencapai gelar doktor dalam bidang ilmu hukum pada Universitas Airlangga tahun 2009, Wuri Adriyani⁵⁹ telah melakukan penelitian dengan judul “Kedudukan Persero Dalam Hubungan Dengan Hukum Publik dan Hukum Privat”. Dalam penelitian tersebut Wuri Adriyani mengangkat permasalahan (1) apakah dalam Persero berlaku ketentuan-ketentuan hukum publik di samping ketentuan-ketentuan hukum privat; (2) jika memang terbukti di samping berlakunya hukum publik berlaku juga hukum privat, maka apakah kedua ketentuan-ketentuan berlaku secara sinkron pada Persero. Selanjutnya Wuri Adriyani menyatakan bahwa, pada permasalahan pertama melalui pendekatan undang-undang akan dicari dasar-dasar hukum atau alasan-alasan hukum yang menjadi rasio legis diberlakukannya hukum publik dan hukum privat pada Persero.

Penelitian pada tataran ini adalah penelitian dogmatik hukum dan teori hukum, sedangkan analisis hukum privat/hukum Perseroan yang berlaku bagi Persero, pada permasalahan pertama, merupakan fokus penelitian pada karakteristik Persero terkait unsur kepemilikan Negara, yang merupakan deskripsi akibat-akibat hukum yang timbul terkait unsur-unsur Negara (publik) pada Persero. Sementara itu fokus penelitian kedua dari permasalahan pertama adalah mengkaji sebab-sebab berlakunya hukum publik pada Persero, yang juga dilakukan melalui pendekatan undang-undang. Pada fokus ini untuk tujuan menemukan titik persinggungan antara berlakunya hukum publik dan hukum privat pada Persero, maka juga akan dikaji konsep-konsep hukum privat tentang badan hukum terkait pemisahan kekayaan Negara. Penelitian ini ada pada lapisan teori hukum. Untuk menjawab permasalahan kedua, analisis akan dilakukan jika permasalahan pertama terbukti bahwa pada Persero di samping berlaku ketentuan-ketentuan hukum publik juga berlaku ketentuan-ketentuan hukum privat. Analisis apakah hukum publik dan hukum privat dapat berlaku secara sinkron, adalah untuk mencari dan menemukan titik persinggungan antara ketentuan-ketentuan hukum privat yang berlaku pada Persero, dengan ketentuan-ketentuan hukum publik yang juga berlaku pada Persero. Penelitian ini ada pada lapisan filsafat hukum.⁶⁰

Berdasarkan permasalahan tersebut dan setelah dilakukan penelitian penulisnya menyimpulkan (1) bahwa pada Persero berlaku ketentuan hukum publik di samping berlaku ketentuan hukum privat; (2) dalam penelitian ditemukan bahwa ketentuan hukum publik dan

⁵⁹Wuri Adriyani, *Loc. Cit.*

⁶⁰*Ibid.*

hukum privat tidak berlaku secara sinkron. Latar belakang untuk hal ini adalah adanya sinkronisasi pengertian.⁶¹

Menurut penulis, berpedoman pada permasalahan penelitian yang dirumuskan dan telah ditemukan jawabannya, Wuri Adriyani memberikan fokus pada penerapan hukum yang diberlakukan terhadap Persero pada saat Persero itu telah eksis, yaitu apakah diberlakukan ketentuan hukum publik di samping hukum privat dan apakah pemberlakuan kedua hukum itu (hukum publik di samping hukum privat) konsisten. Asumsinya, ketika Persero telah berdiri, ketentuan hukum apakah yang diterapkan terhadapnya; hukum publik atau hukum privat. Memang dalam pembahasannya, Wuri Adriyani menyinggung mengenai kedudukan kekayaan Persero, tetapi tidak meneliti secara khusus mengenai kedudukan hukum terhadap kekayaan Negara yang sudah dipisahkan pada Persero. Sebaliknya penulis justru akan meneliti secara khusus, yang belum diteliti oleh Wuri Adriyani. Hakikat dari penelitian penulis bertolak dari terjadinya perbedaan konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan; diawali dengan perbedaan norma hukum yang muncul dalam UUBUMN dan UUKN. Kemudian berturut-turut muncul Fatwa MA Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006, Putusan MK Nomor 77/PUU-IX/2011, Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013, dan Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013. Keberadaan perbedaan konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan itu, selanjutnya dikaitkan dengan pengaruhnya pada kewenangan Negara terhadap Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada Persero dan pengaruhnya pada tanggung jawab Persero terhadap Kekayaan Negara Yang Dipisahkan. Inilah yang menjadi fokus penelitian yang penulis ajukan. Dengan demikian menurut pendapat penulis, permasalahan yang penulis ajukan dalam usulan penelitian ini masih layak untuk dilanjutkan dan berbeda dengan penelitian yang telah dilakukan oleh Wuri Adriyani.

⁶¹ *Ibid.*

Di luar hasil penelitian di atas, juga dalam rangka penulisan disertasi untuk mencapai gelar doktor dalam bidang ilmu hukum pada Universitas Airlangga tahun 2010, Rahayu Hartini⁶² melakukan penelitian dengan judul “Kepailitan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero”. Permasalahan yang diangkat dalam penelitian itu adalah (1) Apakah kekayaan BUMN Persero merupakan kekayaan Negara ? (2) Apakah BUMN Persero dapat dipailitkan ? Berdasarkan permasalahan tersebut dan setelah dilakukan penelitian, Rahayu Hartini menyimpulkan (1) Kekayaan yang ada pada BUMN Persero merupakan kekayaan Negara yang telah dipisahkan dari sistem APBN sebagai penyertaan modal dalam pendirian BUMN Persero, yang berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip PT sebagai badan hukum privat yang tujuan pendiriannya untuk mencari keuntungan; (2) Karena kekayaan yang terdapat pada BUMN Persero merupakan kekayaan PT, Persero bukan merupakan kekayaan Negara, maka terhadap PTPersero dapat dipailitkan. Selanjutnya Rahayu Hartini menyatakan, bahwa kekayaan yang ada dalam BUMN Persero merupakan Kekayaan Persero sebagai badan hukum privat.

Dalam hal Negara melakukan tindakan hukum privat (*privaat rechtelijk handeling*) maka berlaku ketentuan hukum privat dan dalam hal Negara melakukan tindakan hukum publik (*publiek rechtelijk handeling*) maka berlaku ketentuan hukum publik. Ketika Negara menanamkan modal penyertaan pada BUMN Persero, maka kekayaan BUMN Persero merupakan kekayaan BUMN Persero sebagai badan hukum privat, dan dalam hal ini Negara sebagai salah satu pemegang saham dalam BUMN Persero berkedudukan sebagai badan hukum privat, Negara memiliki hak atas kebendaan (*jus in rem*) dan hak atas orang (*jus in persona*) yang wujud pelaksanaannya tunduk dan ditetapkan berdasarkan hukum privat. Hal ini juga dikuatkan oleh Fatwa Mahkamah Agung NomorWKMA/Yud/20/VIII/2006 dalam kasus kredit macet pada Bank Mandiri, bahwa aset BUMN Persero merupakan aset/kekayaan Perseroan sebagai badan hukum, bukan merupakan aset/kekayaan Negara. Dalam hal Negara sebagai badan hukum publik, memiliki kemampuan memaksa dalam bentuk pengambilan keputusan (*regeringsbesluit*) yang bersifat strategis atau tindakan pemerintahan (*regeringsmaatregelen*) yang bersifat menegakkan hukum dan wibawa Negara.⁶³

⁶² Rahayu Hartini, 2010, *Kepailitan BUMN Persero*, <http://gagasanhukum.wordpress.com/2010/07/05/kepailitan-bumn-persero-bagian-i/>, diakses tanggal 18 Januari 2011, pukul 17:01 WIB.

⁶³ *Ibid.*

Jika dicermati secara mendalam, topik yang dikemukakan oleh Rahayu Hartini memang masih berkisar pada Persero, namun permasalahan penelitian yang dikemukakannya, terutama permasalahan pertama, lebih menyoroti kekayaan Persero, semua aset yang sudah menjadi milik Persero.

Sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya, fokus penelitian yang penulis lakukan bertolak dari terjadinya perbedaan konsep hukum kekayaan Negara yang dipisahkan. Keberadaan perbedaan konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan itu, selanjutnya dikaitkan dengan pengaruhnya pada kewenangan Negara terhadap Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada Persero dan pengaruhnya pada tanggung jawab Persero terhadap Kekayaan Negara Yang Dipisahkan. Dengan demikian masih terdapat perbedaan masalah penelitian yang penulis ajukan dibandingkan dengan masalah penelitian yang telah diteliti oleh Rahayu Hartini. Berkaitan dengan itu, menurut penulis, permasalahan yang penulis ajukan dalam usulan penelitian ini tetap masih layak dilanjutkan.

Topik ini menjadi menarik dan menggugah serta memacu adrenalin keintelektualan penulis untuk mengetahui mengapa masih terjadi perbedaan pendapat mengenai kedudukan hukum kekayaan Negara yang sudah dipisahkan dalam badan hukum privat, khususnya pada Persero. Perdebatan itu tidak hanya terjadi dalam komunitas di luar ilmu hukum, yang masih bisa ditoleransi, namun dalam komunitas para penegak hukum bahkan para ahli hukum sampai saat ini masih terjadi perdebatan. Menurut hemat penulis, terjadinya perbedaan penafsiran mengenai kedudukan hukum kekayaan Negara yang sudah dipisahkan pada Persero itu disebabkan oleh dua hal, yaitu (1) inkonsistensi dalam pemahaman konsep badan hukum dan (2) kekeliruan yang fatal dalam merumuskan terminologi “kekayaan Negara” yang termuat dalam UUKN, UUPN, UUPPTJKN. Jika ditelusuri konsep badan hukum dan konsep Persero seperti yang sudah

disinggung di atas, mestinya tidak akan terjadi perbedaan penafsiran mengenai kedudukan hukum kekayaan Negara yang sudah dipisahkan pada Persero itu. Di dalam UUBUMN, Pasal 11 ditegaskan, bahwa terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam UU PT. Hal itu ditegaskan dalam Pasal 160 UUPT. Jika ditelusuri lebih lanjut bahwa Persero adalah BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas (Pasal 1 angka 2 UUBUMN), sedangkan Perseroan Terbatas adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal (Pasal 1 angka 1 UUPT), dengan sendirinya semua aspek Perseroan Terbatas dalam Persero menjadi keniscayaan, termasuk status badan hukumnya yang bersifat privat. Sebagai badan hukum privat, dengan sendirinya Persero mempunyai kekayaan mandiri yang terpisah dari kekayaan direksi, komisaris atau pemegang saham.

Menurut Wuri Adriyani⁶⁴, penerapan hukum publik pada Persero, adalah akibat adanya pandangan atau persepsi bahwa Persero adalah aset Negara. Pandangan demikian bertentangan dengan hukum privat, di mana Persero dianggap sebagai badan hukum privat (*privaatrechtelijkrechtspersoon*) yang mempunyai hak dan kewajiban tersendiri lepas dari pengaruh Negara.

Dengan demikian pertentangan-pertentangan kaidah antara hukum publik dan hukum privat terkait hal ini tidak mungkin dihindarkan. Pertentangan-pertentangan kaidah terkait perbuatan-perbuatan hukum Persero dan atau Direksi Persero tentunya memerlukan kajian hukum yang lebih intensif. Kajian ini sangat penting untuk menemukan ketegasan, kejelasan penerapan ataupun dalil-dalil pemecahan permasalahan hukum terkait penegakan hukum atas kepentingan Negara pada Persero. Sebagai konsekuensi dari ketidaksepahaman mengenai kedudukan hukum kekayaan Negara yang sudah dipisahkan pada Persero tersebut terutama bagi para penegak hukum, tidak bisa dipungkiri sangat berpengaruh pada kepastian hukum dalam penegakan hukum.

Berdasarkan perbandingan objek penelitian yang telah dilakukan oleh dua peneliti terdahulu di satu pihak dengan objek penelitian yang penulis lakukan di pihak lain, penulis dapat

⁶⁴*Ibid.*

menyimpulkan, bahwa di antara keduanya terdapat perbedaan dalam aspek tertentu. Perbedaan tajam; yang cukup menonjol antara penelitian yang dilakukan oleh Wuri Adriyani (2009) dan Rahayu Hartini (2010) dengan penelitian yang penulis lakukan terletak pada topik penelitian yang penulis lakukan, yaitu beranjak dari perbedaan pemahaman mengenai konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan.

Perbedaan pemahaman itu dipicu oleh ketidaksinkronan dua norma yang tercantum dalam Pasal 2 huruf g UUKN dengan Pasal 11 UUBMN. Ketidakhar-monisan dua norma hukum itu juga kelihatan pada penegakan hukum oleh pengadilan yang menimbulkan ketidakpastian hukum. Hal ini dapat dibuktikan dengan beberapa putusan pengadilan yang telah diuraikan sebelumnya; kasus PT Bank Mandiri, Tbk, kasus PT Jamsostek (Persero), dan kasus PT Pelindo II (Persero) cabang Teluk Bayur. Semakin lengkap ketidakpastian hukum mengenai Kedudukan Hukum Kekayaan Negara Yang Dipisahkan dapat dibuktikan lagi dengan terbitnya Fatwa MA Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 dan Putusan MK Nomor 77/PUU-IX/2011 pada suatu sisi, dengan Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor 62 /PUU-XI/2013 pada sisi yang lain. Terakhir dengan Putusan MK Nomor 2/SKLN-X/2012 menguatkan pemahaman mengenai rambu-rambu bagi Negara, dalam hal ini Pemerintah; kapan harus bertindak dalam konteks hukum administrasi Negara dan kapan dalam konteks hukum bisnis.

Bertolak dari uraian di atas, penelitian dengan topik konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan ini, menurut penulis masih layak untuk dilakukan sesuai dengan kaidah-kaidah keilmuan.

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Kontinuitas perkembangan ilmu hukum, selain bergantung pada metodologi, aktivitas penelitian dan imajinasi sosial, juga sangat ditentukan oleh teori.⁶⁵Teori adalah generalisasi yang abstrak mengenai fenomena. Dalam menyusun generalisasi, teori selalu memakai konsep-konsep. Konsep lahir dalam pikiran (*mind*) manusia karena itu bersifat abstrak, sekalipun fakta-fakta dapat dipakai sebagai batu loncatan.⁶⁶Teori menempati kedudukan yang sangat penting dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Teori memberikan sarana untuk bisa merangkum serta memahami masalah yang dibicarakan secara lebih baik. Teori memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibicarakan. Teori bisa mengandung subyektivitas, apalagi berhadapan dengan suatu fenomena yang cukup kompleks seperti hukum. Oleh karena itulah muncul berbagai aliran dalam ilmu hukum, sesuai dengan sudut pandang yang dipakai oleh orang-orang yang tergabung dalam aliran-aliran tersebut.⁶⁷Teori merupakan suatu proses atau aktivitas dan sebagai produk atau hasil aktivitas itu; hasil itu terdiri atas suatu keseluruhan pernyataan yang saling berkaitan tentang suatu objek tertentu.⁶⁸Sementara itu teori hukum merupakan suatu keseluruhan pernyataan yang saling berkaitan dengan sistem konseptual aturan-aturan hukum dan keputusan-keputusan hukum, yang untuk suatu bagian penting sistem tersebut memperoleh bentuk dalam hukum positif.⁶⁹ Dalam pengertian demikian teori hukum bermakna ganda; sebagai produk dan sebagai proses. Dikatakan sebagai produk karena keseluruhan pernyataan yang saling berkaitan merupakan hasil kegiatan teoritis bidang hukum, sedangkan sebagai proses karena perhatiannya

⁶⁵ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, hlm. 6.

⁶⁶ Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 43.

⁶⁷ Satjipto Rahardjo, 2014, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 269.

⁶⁸ Bruggink, J.J.H, alih bahasa, B. Arief Sidharta, 2015, *Refleksi Tentang Hukum, Pengertian-pengertian Dasar dalam Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 160.

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 4 dan 160.

diarahkan pada kegiatan teoritis tentang hukum atau pada kegiatan penelitian teoritis bidang hukum sendiri, bukan pada hasil kegiatan-kegiatan itu.⁷⁰

Untuk menganalisis kedudukan hukum Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada Persero, yang dalam hal ini untuk menjawab permasalahan sebagaimana diuraikan pada sub B di atas, penulis menggunakan teori entitas, teori kewenangan, dan teori tanggung jawab. Teori Entitas digunakan untuk memecahkan masalah hukum mengenai perbedaan konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan (perumusan masalah nomor 1). Teori Kewenangan digunakan untuk memecahkan masalah hukum mengenai kewenangan Negara terhadap Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada Persero (perumusan masalah nomor 2). Teori Tanggung Jawab digunakan untuk memecahkan masalah hukum mengenai tanggung jawab Persero terhadap Kekayaan Negara Yang Dipisahkan (perumusan masalah nomor 3).

a. Teori Entitas (*Entity Theory*)

Induk dari teori korporasi⁷¹ yang berkembang adalah “teori ekuitas” (*equity theory*), yang menjelaskan model hubungan antara perusahaan dan pemilik.⁷² Karena konsep-konsep tentang

⁷⁰*Ibid.*

⁷¹ Untuk menghindari penafsiran yang keliru terhadap penggunaan terminologi Persero, Perseroan, Perseroan Terbatas, dan korporasi, pada tulisan ini perlu dipertegas. Terminologi ‘Persero’ digunakan untuk menyebut Perusahaan Perseroan sebagai salah satu BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 2 UUBUMN. Terminologi Perseroan digunakan untuk menyebut Perseroan Terbatas, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 UUPT. Terminologi Perseroan Terbatas digunakan sepanjang tulisan yang menjadi rujukan tulisan ini menggunakan terminologi tersebut. Terminologi ‘korporasi’ digunakan untuk menyebut perusahaan secara umum, baik perusahaan berbadan hukum (Persero, Perseroan, Perum), ataupun perusahaan-perusahaan non badan hukum (Persekutuan Komanditer atau *Commanditaire Vennootschap* [CV] dan Firma).

Terminologi ‘korporasi’ telah digunakan oleh beberapa ahli, seperti M. Yahya Harahap, Sutan Remy Syahdeini, dan Ridwan Khairandy. Lihat M. Yahya Harahap, *Op. Cit.*, hlm. 53. Kata korporasi berasal dari bahasa Latin, *corpus* yang berarti badan, tubuh atau raga (*body*). Kata itulah yang berkembang menjadi *corporation* atau Perseroan, yang lahir melalui proses hukum (*processrecht, legal process*), bukan lahir secara alamiah seperti manusia.; Sutan Remy Syahdeini, 2006, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Grafiti Pers, Jakarta, hlm. 41-47. Secara etimologis, korporasi (*corporation; corporatio; atau korporation*) berasal dari kata *corporatio* (bahasa Latin). Dari aspek hukum perdata, korporasi berarti perusahaan yang sudah berbadan hukum, sedang dari aspek hukum pidana, korporasi berarti semua jenis perusahaan; berbadan hukum dan non badan hukum.; Ridwan Khairandy, *Op. Cit.*, hlm. 148. Struktur *corporate governance* dalam sebuah korporasi dipengaruhi oleh berbagai faktor terutama teori korporasi yang dianut, budaya, dan sistem hukum yang berlaku.

⁷² Ridwan Khairandy, 2009, *Op. Cit.*, hlm. 148.

hak kepemilikan (*equalities*) terus tumbuh dan berubah seiring laju pertumbuhan industri barang dan jasa serta perkembangan aspek sosial budaya yang semakin kompleks, teori ekuitas melahirkan turunan beberapa teori kepemilikan, salah satu di antaranya “teori entitas” (*entity theory*).⁷³

Teori Entitas memandang perusahaan sebagai suatu entitas bisnis tersendiri; yang mengasumsikan terjadi pemisahan kepentingan antara kepentingan pribadi pemilik ekuitas (*owners*) dan entitas bisnisnya. Sebuah entitas bisnis merupakan suatu bentuk personifikasi yang memiliki karakter tersendiri dan sama sekali tidak identik dengan pemilik.⁷⁴ Pandangan dalam Teori Entitas pada hakikatnya sama dengan pandangan dalam Teori Harta Kekayaan Bertujuan sebagai salah satu teori badan hukum, yang menyatakan, kekayaan badan hukum dipandang terlepas dari pemiliknya yang digunakan untuk tujuan tertentu. Teori Harta Kekayaan Bertujuan merupakan salah satu dari teori badan hukum.

b. Teori Kewenangan

Teori Kewenangan (*authority theory*) merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang kekuasaan dari organ pemerintah maupun alat perlengkapan Negara lainnya untuk melakukan kewenangannya, baik dalam lapangan hukum publik maupun hukum privat.⁷⁵ Indroharto mengemukakan 3 (tiga) macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, yaitu: (1) atribusi; (2) delegasi; dan (3) mandat.⁷⁶ Atribusi merupakan pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah yang sudah ada maupun organ pemerintah yang baru. Delegasi merupakan penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintah kepada orang lain. Mandat merupakan pelimpahan wewenang

⁷³*Ibid.*, hlm. 149.

⁷⁴*Ibid.*, hlm. 150.

⁷⁵*Ibid.*, hlm. 186.

⁷⁶*Ibid.*, hlm. 194.

kepada bawahan (mandataris) untuk membuat keputusan atas nama pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Dalam mandat, tanggung jawab tetap berada pada pemberi mandat, bukan pada mandataris.⁷⁷

Sementara itu, F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek mengemukakan bahwa terdapat 2 (dua) cara bagi organ pemerintah memperoleh kewenangan: (1) atribusi dan (2) delegasi.⁷⁸ Atribusi berhubungan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi berhubungan dengan pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; oleh karena itu secara logis selalu didahului oleh atribusi). Atribusi dan delegasi merupakan dasar untuk menganalisis kewenangan aparatur Negara dalam menjalankan kewenangannya.

Philipus M. Hadjon⁷⁹ juga membagi cara memperoleh kewenangan: (1) atribusi dan (2) delegasi. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan, terutama dari UUD 1945. Dengan demikian dapat dikatakan, atribusi berarti timbulnya kewenangan baru; sebelumnya kewenangan itu tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan. Sementara itu delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat keputusan oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain. Kata 'penyerahan' menunjukkan adanya perpindahan tanggung jawab dari pihak yang memberi delegasi (*delegans*) kepada pihak menerima delegasi (*delegataris*). Kewenangan yang diperoleh

⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 194.

⁷⁸ Ridwan HR, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 105.

⁷⁹ Philipus M. Hadjon, 1998, "Tentang Wewenang Pemerintahan (*Bestuurbevoegdheid*)", *Pro Justitia*, Tahun XVI Nomor 1, Januari 1998, hlm. 50.

melalui delegasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu. Menurut Philipus M. Hadjon⁸⁰, syarat-syarat itu, antara lain :

- 1) delegasi harus definitif, artinya *delegans* tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- 2) delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu di dalam peraturan perundang-undangan;
- 3) delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- 4) kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- 5) peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Mandat diartikan sebagai suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Pada mandat, tanggung jawab tidak berpindah kepada *mandataris*, melainkan tetap berada di tangan pemberi mandat, karena *mandataris* bekerja atas nama pemberi mandat. Oleh karena itu semua akibat hukum yang ditimbulkan sebagai akibat adanya keputusan yang dikeluarkan oleh *mandataris* menjadi tanggung jawab sepenuhnya bagi pemberi mandat.

Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu :

- 1) pengaruh;
- 2) dasar hukum; dan
- 3) konformitas hukum.⁸¹

Pengaruh diartikan sebagai pengendalian perilaku subjek hukum dalam penggunaan wewenang. Pada komponen dasar hukum diartikan sebagai penegasan penunjukan dasar hukum terhadap suatu wewenang. Sementara itu komponen konformitas hukum mengandung makna adanya

⁸⁰ *Ibid*, hlm. 94.

⁸¹ *Ibid*, hlm. 90.

standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).⁸²

c. Teori Tanggung Jawab

Teori Tanggung Jawab (*liability theory*) merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang kesediaan dari subjek hukum atau pelaku tindak pidana untuk memikul biaya atau kerugian atau melaksanakan pidana atas kesalahannya maupun karena kealpaannya.⁸³ Munculnya tanggung jawab di bidang perdata disebabkan karena subjek hukum tidak melaksanakan prestasi dan/atau melakukan perbuatan melawan hukum.

Prinsip tanggung jawab hukum dapat dibedakan atas dua macam:

- a. tanggung jawab berdasarkan kesalahan (*liability based on fault*); dan
- b. tanggung jawab mutlak (*strict liability*).⁸⁴

Tanggung jawab berdasarkan kesalahan merupakan tanggung jawab yang dibebankan kepada subjek hukum atau pelaku yang melakukan perbuatan melawan hukum atau perbuatan pidana karena adanya kesalahan. Pada *liability based on fault*, ganti kerugian akan terwujud, jika si korban berhasil membuktikan kesalahan pada pihak tergugat. Di sini kesalahan merupakan unsur yang menentukan pertanggungjawaban, sehingga bila tidak terbukti adanya kesalahan, tidak ada kewajiban untuk memberi ganti rugi. Hal ini didasarkan pada ketentuan dalam Pasal 1865 KUHPerdata:

Barangsiapa mengajukan peristiwa-peristiwa atas mana ia mendasarkan sesuatu hak, diwajibkan membuktikan peristiwa-peristiwa itu; sebaliknya barangsiapa mengajukan peristiwa-peristiwa guna membantah hak orang lain, diwajibkan membuktikan peristiwa-peristiwa itu.

⁸² Salim HS, *Op.Cit.*, hlm. 196.

⁸³ Salim HS, 2015, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Disertasi dan Tesis: Buku Kedua*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 208.

⁸⁴ *Ibid*, hlm. 210.

Strict liability (tanggung jawab mutlak) merupakan kewajiban untuk mengganti kerugian karena terjadinya kerusakan pada korban. Pada tanggung jawab mutlak tidak dipersyaratkan perlunya pembuktian kesalahan oleh pihak penggugat, tetapi sebaliknya pihak tergugatlah yang harus membuktikan dia tidak bersalah. Dalam hal ini terdapat hubungan antara perbuatan pelaku dengan akibat perbuatannya.

Suatu perusahaan yang berbadan hukum mempunyai kecakapan untuk melakukan perbuatan hukum (*rechtsmatige daad*). Dalam melakukan perbuatan hukum, badan hukum diwakili oleh organ atau pengurusnya dan tidak tertutup kemungkinan organ itu menimbulkan kekhilafan (*culpa*) dan kelalaian (*alpa*) yang harus dipertanggungjawabkan. Secara teoritis, pertanggungjawaban dapat dibedakan atas dua; pertama, tanggung jawab dalam makna *liability* atau tanggung jawab yuridis, kedua, tanggung jawab dalam makna *responsibility* atau tanggung jawab moral atau etis.⁸⁵

2. Kerangka Konseptual

Konsep hukum yang dipakai hendak merumuskan sekian banyak pengertian yang tercakup di dalamnya, baik variasi maupun perbedaan-perbedaannya, ke dalam satu istilah saja. Konsep digunakan oleh pembuat hukum untuk menyebutkan secara ringkas apa yang ingin dicakup oleh suatu peraturan hukum.⁸⁶ Konsep merupakan konstruksi mental, suatu ide yang abstrak, yang menunjuk pada beberapa fenomena atau karakteristik dengan sifat yang spesifik yang dimiliki oleh fenomena itu. Dengan demikian konsep merupakan abstraksi yang mencerminkan persepsi-persepsi mengenai realitas. Dengan konsep atau seperangkat konsep dapat disusun atau

⁸⁵ Busyra Azheri, 2012, *Corporate Social Responsibility: Dari Voluntary Menjadi Mandatory*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 57.

⁸⁶ Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.* hlm. 343.

dirumuskan generalisasi.⁸⁷ Konsep diartikan sebagai abstraksi yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus yang disebut dengan definisi operasional.⁸⁸ Definisi operasional diperlukan untuk menghindari perbedaan pengertian atau penafsiran mendua (*dubius*) dari suatu istilah yang dipakai. Selain itu dipergunakan juga untuk memberikan pegangan pada proses penelitian.⁸⁹ Untuk keperluan analitis, konsep dibedakan dengan konsepsi. Konsep digunakan untuk istilah dan pengertian yang tidak personal; konsep merupakan abstraksi dari konsepsi-konsepsi. Konsepsi merupakan penggunaan suatu istilah secara personal; masing-masing orang menggunakan secara berlainan. Istilah ‘perusahaan’ dipahami secara berlainan antara ekonom, sosiolog, atau antropolog.⁹⁰

Untuk menghindari interpretasi yang keliru dari judul Disertasi, Kedudukan Hukum Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Pada Persero, dapat dijelaskan dengan terlebih dahulu memenggal judul tersebut ke dalam tiga frasa/kata, yaitu :

1. Kedudukan Hukum;
2. Kekayaan Negara Yang Dipisahkan; dan
3. Persero.

Pertama, frasa “kedudukan hukum” (*rechtspositie; legal standing*). Dalam penelitian ini dimaksudkan sebagai status atau posisi atau keadaan yang ditinjau dari aspek hukum.

Kedua, frasa Kekayaan Negara Yang Dipisahkan merupakan frasa yang sudah baku di dalam UUBUMN. Frasa itu dapat ditemukan di dalam Pasal 1 angka 1, Pasal 1 angka 10, dan Pasal 4 ayat (1), sebagaimana sudah diuraikan sebelumnya. Di dalam Pasal 1 angka 1 disebutkan, Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN adalah badan usaha

⁸⁷ Miriam Budiardjo, *Loc. Cit.*

⁸⁸ Sumadi Suryadibrata, 1998, *Metodologi Penelitian*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.3.

⁸⁹ Tan Kamello, 2004, *Hukum Jaminan Fidusia: Suatu Kebutuhan Yang Didambakan*, Alumni, Bandung, hlm. 31.

⁹⁰ Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.* hlm. 345.

yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari Kekayaan Negara Yang Dipisahkan. Selanjutnya di dalam Pasal 1 angka 10 dirumuskan definisi dari Kekayaan Negara Yang Dipisahkan. Di sana disebutkan, Kekayaan Negara Yang Dipisahkan adalah kekayaan Negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal Negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya. Kemudian dalam Pasal 4 ayat (1) disebutkan, modal BUMN merupakan dan berasal dari Kekayaan Negara Yang Dipisahkan. Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 4 ayat (1) disebutkan, yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan Negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal Negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Ketiga, kata 'Persero' pengertiannya dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka 2 UUBUMN. Di sana disebutkan, Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi atas saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuannya untuk mengejar keuntungan. Kemudian di dalam pengaturan Persero yang termuat di dalam Bab II UUBUMN, mulai dari Pasal 10 sampai dengan Pasal 34 dan pasal lainnya, juga banyak ditemukan kata Persero. Dengan penjelasan di atas, penulis berharap akan terdapat persamaan interpretasi terhadap rumusan judul yang telah ditetapkan, sebaliknya penulis tidak berharap akan timbul interpretasi lain, selain dari maksud yang telah penulis tentukan.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian dan Pendekatan

Ilmu hukum bukan termasuk ke dalam ilmu perilaku, yang bersifat deskriptif. Ilmu hukum bersifat preskriptif.⁹¹ Objek ilmu hukum adalah koherensi⁹² antara norma hukum dengan prinsip hukum, antara aturan hukum dengan norma hukum, serta koherensi antara tingkah laku individu dengan norma hukum. Titik anjak dalam mempelajari hukum adalah memahami kondisi intrinsik aturan-aturan hukum. Dengan melihat kondisi intrinsik aturan hukum, ilmu hukum mempelajari gagasan-gagasan hukum yang bersifat mendasar, universal, umum, dan teoritis serta landasan pemikiran yang mendasarinya.⁹³

Berdasarkan isu hukum yang dikemukakan dalam penelitian ini, yang menitikberatkan pada kedudukan hukum Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada Persero, jenis penelitian yang dilakukan merupakan penelitian hukum.⁹⁴ Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan *know-how*; penelitian yang dilakukan untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi. Dalam penelitian hukum dibutuhkan kemampuan untuk mengidentifikasi masalah hukum, melakukan penalaran hukum, menganalisis masalah yang dihadapi dan kemudian memberikan pemecahan atas masalah tersebut.⁹⁵ Penelitian hukum dilakukan untuk menemukan kebenaran koherensi, yaitu adakah aturan hukum sesuai norma hukum dan adakah norma yang berupa perintah atau

⁹¹Peter Mahmud Marzuki, 2013, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm., 213. Ilmu hukum bersifat preskriptif dan terapan. Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum. Sebagai ilmu yang bersifat terapan, ilmu hukum menetapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aturan hukum.

⁹² Terminologi 'koherensi' bersepadanan dengan terminologi 'sinkronisasi'; dalam kepustakaan lain juga ditulis 'harmonisasi'. Secara umum terminologi tersebut mengandung pengertian 'kesesuaian'.

⁹³Peter Mahmud Marzuki, 2013, *Op. Cit.*, hlm. 41-42.

⁹⁴ *Ibid.*, hlm.55. Terminologi penelitian hukum dalam bahasa Inggris disebut *legal research* dan dalam bahasa Belanda disebut *rechtssonderzoek*. Dalam kepustakaan Indonesia, penelitian hukum (*legal research*) adakalanya disebut penelitian hukum normatif yang dibedakan dengan penelitian hukum sosiologi atau empiris, seperti yang ditulis oleh Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta; atau penelitian hukum doktrinal yang dibedakan dengan penelitian hukum non doktrinal (*socio-legal research*), seperti yang ditulis oleh Bambang Sunggono, 1997, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta. Terminologi yang sama juga digunakan oleh Ronny Hanitijo Soemitro, 1982, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta. Menurut Peter Mahmud Marzuki penggunaan terminologi-terminologi tersebut tidak perlu, karena penelitian hukum (*legal research*) selalu normatif.

⁹⁵*Ibid.*, hlm. 60.

larangan itu sesuai dengan prinsip hukum, serta apakah tindakan (*act*) seseorang sesuai dengan norma hukum (bukan hanya sesuai aturan hukum) atau prinsip hukum.⁹⁶F. Sugeng Istanto, sebagaimana dikutip Saldi Isra⁹⁷, menyatakan, penelitian hukum adalah penelitian yang diterapkan atau diberlakukan khusus pada ilmu hukum. Peter Mahmud Marzuki⁹⁸ mengutip pendapat Morris L. Cohen, mengatakan bahwa *legal research is the process of finding the law that governs activities in human society*. Ditambahkan Cohen, “*It involves locating both the rules which are enforced by the states and commentaries which explain or analyze the rule*”.⁹⁹Sedikit berbeda dengan itu, Johnny Ibrahim¹⁰⁰ menyatakan penelitian hukum adalah penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah hukum atau norma-norma dalam hukum positif. Lebih jauh Morris L. Cohen menambahkan, dalam penelitian hukum (*legal research*)terdapat beberapa pendekatan yang digunakan, yaitu *statute approach, conceptual approach, analytical approach, comparative approach, historical approach, philosophical approach, dan case approach*.¹⁰¹

Oleh karena itu penelitian hukum bertujuan untuk memberikan preskripsi mengenai sesuatu yang seyogianya dilakukan. Preskripsi itu harus timbul dari hasil telaah yang dilakukan. Mengingat ilmu hukum merupakan ilmu terapan, penelitian hukum dalam rangka kegiatan akademis sekalipun harus melahirkan preskripsi yang dapat diterapkan. Preskripsi yang diberikan harus koheren dengan gagasan dasar hukum yang berpangkal pada moral.¹⁰²

Merujuk pada pendekatan-pendekatan di atas dan sesuai dengan fokus permasalahan yang diteliti, penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute*

⁹⁶*Ibid.*, hlm. 47.

⁹⁷ Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pers, hlm. 12.

⁹⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hlm. 58.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Johnny Ibrahim, *Op. Cit.*, hlm. 295.

¹⁰¹ *Ibid.*, hlm. 300; Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hlm. 133.

¹⁰² *Ibid.*, hlm. 69-70.

approach), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*).

Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), digunakan untuk meneliti, mendalami, dan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Kekayaan Negara Yang Dipisahkan dan Persero. Menurut Johnny Ibrahim¹⁰³, pendekatan peraturan perundang-undangan diperlukan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Sehubungan dengan itu, untuk menjawab masalah dalam penelitian ini digunakan UUKN, UUBUMN, UUPN, UUPPTJKN, dan UU PT. Analisis hukum yang dihasilkan oleh suatu penelitian hukum yang menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan akan lebih akurat bila dibantu dengan satu atau beberapa pendekatan lain yang cocok, guna memperkaya pertimbangan-pertimbangan hukum yang tepat untuk menghadapi problem hukum.¹⁰⁴

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk mendalami konsep badan hukum yang melekat pada Persero. Pendalaman itu diperlukan untuk menegaskan karakteristik yang melekat pada Persero sebagai entitas bisnis, badan hukum yang mandiri, terutama mengenai status kepemilikan kekayaan Persero berhadapan dengan Negara sebagai pemegang saham dalam Persero. Tujuan yang ingin dicapai dengan pendekatan ini adalah untuk mengetahui dan menegaskan karakter Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada Persero sebagai badan hukum yang mandiri. Hal ini tidak berlebihan, karena kemandirian yang melekat pada badan hukum pada umumnya, harus juga dapat dilaksanakan secara konsisten dalam Persero.

Pendekatan kasus (*case approach*) bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum. Terutama mengenai kasus-kasus yang

¹⁰³ Johnny Ibrahim, *Op. Cit.*, hlm.. 302; Peter Mahmud Marzuki, *Ibid.*

¹⁰⁴ *Ibid.*, hlm.. 305.

telah diputus sebagaimana yang dapat dilihat dalam yurisprudensi terhadap perkara-perkara yang menjadi fokus penelitian¹⁰⁵.

Dilihat dari klasifikasi hukum, penelitian ini merupakan penelitian *interdisipliner* antara hukum publik (hukum administrasi/hukum keuangan Negara) dan hukum privat (hukum perseroan).

2. Bahan Hukum Yang Digunakan

Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai yang seyogiannya, diperlukan sumber penelitian. Menurut pendapat Peter Mahmud Marzuki¹⁰⁶, sumber penelitian hukum terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat *autoritatif*; mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri atas peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan putusan hakim. Bahan hukum sekunder merupakan semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, seperti buku teks, kamus hukum, jurnal hukum, dan komentar atas putusan pengadilan. Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan¹⁰⁷, Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Mengenai hierarki peraturan perundang-undangan disebutkan di dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang menyatakan Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

¹⁰⁵ Johnny Ibrahim, *Op.Cit.*, hlm.. 321.

¹⁰⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hlm. 181.

¹⁰⁷ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- f. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut, yang dapat dijadikan bahan hukum primer adalah produk legislasi dan regulasi.

Namun di dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara terdapat keputusan yang diterbitkan oleh pejabat administrasi untuk masalah yang bersifat konkrit dan khusus yang lazimnya disebut *beschikking/decree*, misalnya Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, dan keputusan badan tertentu. Produk hukum demikian bukan tidak mungkin bermasalah dan memunculkan isu hukum. Produk hukum tersebut justru menjadi objek gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara atau menjadi objek kajian akademis. Dengan demikian walaupun *beschikking/decree* bukan merupakan bahan hukum primer, tetapi dapat menjadi objek yang dapat diteliti.¹⁰⁸

Bahan hukum yang digunakan dalam penulisan disertasi ini disesuaikan dengan masalah penelitian. Masalah pertama, mengenai perbedaan konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan, bahan hukum yang digunakan adalah semua undang-undang yang terkait dengan pengaturan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan. Sesuai dengan sifat penelitian hukum, maka kajian pokok penelitian dilakukan dengan studi bahan hukum primer, dan studi bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri atas semua peraturan perundang-undangan di Indonesia yang terkait dengan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan dan Persero, yaitu sesuai daftar peraturan perundang-undangan yang dilampirkan. Sesuai isu hukum yang dijadikan objek penelitian, bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan adalah:

¹⁰⁸Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hlm. 184.

1. UUD 1945;
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1955 tentang Perubahan *Indonesische Bedrijvenwet*¹⁰⁹;
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan Milik Belanda di Indonesia¹¹⁰;
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Prp Tahun 1960 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara¹¹¹;
5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1969¹¹² tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara menjadi Undang-Undang¹¹³;
6. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi¹¹⁴ sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001¹¹⁵ (disebut UUPTPK);
7. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara¹¹⁶ (disebut UUKN);
8. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara¹¹⁷ (disebut UUBUMN). Bersamaan dengan ini Pertamina diubah bentuknya

¹⁰⁹ *Staatsblad* Tahun 1912 Nomor 419;

¹¹⁰ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1958 Nomor 162, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor

¹¹¹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1989.

¹¹² Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1969 Nomor 16, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2890.

¹¹³ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1969 Nomor 40, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2904.

¹¹⁴ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3874.

¹¹⁵ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...

¹¹⁶ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286.

menjadi Persero berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2003 tentang Pengalihan Bentuk Pertamina menjadi Persero;

9. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara¹¹⁸ (disebut UUPN);

10. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara¹¹⁹ (disebut UUPPTJKN);

11. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan¹²⁰ (disebut UUBPK).

12. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas¹²¹ (disebut UUPT).

13. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1958 tentang Pengambilalihan Perusahaan-Perusahaan Belanda di Indonesia;

14. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1964 tentang Kekayaan dan Modal Perusahaan Negara;

15. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1969 tentang Perusahaan Perseroan;

16. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1983 tentang Tata Cara Pembinaan Dan Pengawasan Perjan, Perum Dan Perseroan. PP Nomor 28 Tahun 1983;



¹¹⁷ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297.

¹¹⁸ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355.

¹¹⁹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400.

¹²⁰ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654.

¹²¹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756.

17. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1990 tentang Persero Yang Menjual Sahamnya Kepada Masyarakat Melalui Pasar Modal jo. PP Nomor 59 Tahun 1996;
18. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 1996 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 1990;
19. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (Persero)¹²² sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2001¹²³;
20. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum (Perum)¹²⁴;
21. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2000 tentang Perusahaan Jawatan (Perjan)¹²⁵;
22. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia 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 Negara¹²⁶. Peraturan ini menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2001;
23. Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah;

¹²² Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 15, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3731.

¹²³ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4101.

¹²⁴ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 16, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3732.

¹²⁵ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3928.

¹²⁶ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4305.

24. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero)¹²⁷;
25. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2005 tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Perubahan Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Milik Negara¹²⁸;
26. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas¹²⁹; dan
27. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara¹³⁰.

Mengenai arti penting putusan pengadilan sebagai bahan hukum primer, Portalis, salah seorang perancang *Code Civil* tahun 1804, sebagaimana dikutip Peter Mahmud Marzuki¹³¹, menyatakan:

Un code quelque complet cu'il puisse paraitre, n'est pas plus tot acheve que mille questions innattendues viennent s'offrir au magistrat. Car les lois, une fois redigees, demeurent telles qu'elles ont ete ecrite. Les hommes au contaire, ne reposent jamais.

(Terjemahan bebas: Suatu kitab hukum betapapun kelihatan lengkap, di dalam praktik, tidak akan dapat menjawab apabila beribu-ribu masalah yang tidak diduga diajukan kepada hakim. Oleh karena itulah sekali ditulis, tetap seperti apa yang ditulis. Sebaliknya, manusia tidak pernah berhenti bergerak).

¹²⁷Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 79, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4528.

¹²⁸Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4554.

¹²⁹Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4555.

¹³⁰Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4556.

¹³¹Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hlm. 187.

Dengan demikian Portalis mengakui bahwa di dalam praktik pengadilan sangat mungkin timbul masalah-masalah baru yang tidak ditampung oleh kodifikasi sekalipun. Secara tidak langsung, Portalis memberi kesempatan kepada hakim untuk memberikan pemecahan masalah sesuai dengan kewenangannya.¹³²

Putusan pengadilan yang dijadikan bahan hukum primer merupakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*), baik pengadilan dalam lingkungan Mahkamah Agung (Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung) maupun Mahkamah Konstitusi yang terkait dengan isu hukum yang menjadi topik penelitian.

Sementara itu terhadap bahan hukum sekunder terdiri atas semua publikasi hukum terkait konsep Badan Hukum, Perseroan Terbatas, Persero, dan BUMN, yang meliputi buku teks, kamus hukum, dan jurnal hukum.

3. Cara Mencari Bahan Hukum

Berdasarkan fokus permasalahan yang diteliti, pendekatan yang digunakan dan klasifikasi hukum yang menjadi konsentrasi dalam penelitian, penelitian ini lebih mengutamakan pada studi pustaka (*library research*), yaitu untuk data sekunder, berupa bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dan tersier yang berkaitan dengan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada Persero. Studi dilakukan pada perpustakaan Universitas Andalas (Fakultas Hukum dan Program Pascasarjana) dan beberapa perpustakaan perguruan tinggi di Indonesia, Biro Hukum Kementerian Negara BUMN di Jakarta, dan Sekretariat Jenderal DPR di Jakarta. Di samping itu juga dilakukan studi kepustakaan jarak jauh melalui jaringan internet dari berbagai *website* perguruan tinggi, *website* Kementerian Negara BUMN, *website* Kementerian Keuangan, *website* Lembaga Swadaya Masyarakat, dan lembaga-lembaga penelitian yang

¹³²*Ibid.*

menyediakan informasi atau *website*, jurnal-jurnal *online* lain-lain. Bahan-bahan hukum yang diperoleh, ditelaah relevansinya dengan permasalahan penelitian melalui *filing system*. Sehubungan dengan itu *file-file* dalam komputer disusun dalam *folder-folder* berdasar klasifikasi materi terkait permasalahan dan subyek penelitian, yaitu folder hukum publik, hukum administrasi, dan hukum perseroan. Bahan hukum paling dominan adalah bahan hukum yang berbentuk undang-undang, peraturan pemerintah, dan Putusan Pengadilan. Bahan hukum kepustakaan paling dominan adalah bidang Hukum Perseroan dan Hukum Keuangan Negara.

4. Cara Menganalisis Bahan Hukum

Teknik atau metode analisis dan pengolahan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif. Bahan hukum yang telah diperoleh, kemudian ditelaah untuk memperoleh relevansi atau keterkaitan dengan topik penelitian, baik berupa ide, usul, dan argumentasi ketentuan-ketentuan hukum yang dikaji.¹³³ Menurut F. Sugeng Istanto, analisis bahan hukum dilakukan melalui tiga tahapan. *Pertama*, bahan hukum atau fakta yang dikumpulkan disistematisasi yakni ditata dan disesuaikan dengan obyek yang diteliti. *Kedua*, bahan yang telah disistematisasi dieksplikasi, yakni diuraikan dan dijelaskan sesuai objek yang diteliti berdasarkan teori. *Ketiga*, bahan yang telah dieksplikasi dilakukan evaluasi, dinilai dengan menggunakan ukuran ketentuan hukum yang berlaku, sehingga ditemukan ada yang sesuai dan ada yang tidak sesuai (bertentangan) dengan hukum yang berlaku. Kemudian ketentuan hukum yang sesuai akan dikembangkan sedangkan yang tidak sesuai ditinggalkan.¹³⁴

H. Sistematika Penulisan

¹³³ Yuliandri, 2007, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, hlm.. 30.

¹³⁴ Dalam Abdul Latif, 2007, *Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Total Media, Yogyakarta, hlm.. 61.

Pertanggungjawabansistematika penulisan merupakan uraian logis sistematis susunan bab dan sub-bab untuk menjawab uraian terhadap pembahasan permasalahan yang dikemukakan (isu hukum) selaras dengan tema sentral yang direfleksikan dalam judul penelitian dan rumusan permasalahannya.¹³⁵Merujuk kepada Pedoman Penelitian dan Penulisan Disertasi¹³⁶,serta topik penelitian¹³⁷, Naskah Disertasi ini terdiri atas 6 (enam) bab: Bab I Pendahuluan, Bab II Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembentukan Persero, Bab III Konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Dalam Perspektif Politik Hukum, Bab IV Kewenangan Negara Terhadap Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Pada Persero, Bab V Tanggung Jawab Persero Terhadap Kekayaan Negara Yang Dipisahkan, dan Bab VI Penutup.

Bab I Pendahuluan, terdiri atas 8 (delapan) sub-bab: Latar Belakang Masalah,Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian,Keaslian Penelitian, KerangkaTeoritisdanKonseptual,Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.Pada sub-bab Latar Belakang Masalah diuraikan alasan-alasan perlunya dilakukan penelitian.Titik anjak penelitian berawal dari perbedaan konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan sebagaimana dimaksud dalam UUBUMN dan UUPT dengan konsep keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam UUKN. Perbedaan konsep tersebut dipicu oleh norma yang terdapat dalam Pasal 11 UUBUMN dan Pasal 2 huruf g UUKN.Pada sub-bab Perumusan Masalah diuraikan argumentasi perlunya dilakukan penelitian terhadap isu hukum yang dipilih, yang kemudian diuraikan dalam tiga perumusan masalah.Pada sub-bab Keaslian Penelitian diuraikan hasil penelitian yang terkait dengan isu hukum yang dipilih.Pada sub-bab Tujuan Penelitian diuraikan tujuan diadakannya penelitian, yaitu untuk menjawab isu hukum yang dipilih, sebagaimana diuraikan dalam

¹³⁵ Johnny Ibrahim, *Op.Cit.*, hlm.. 297.

¹³⁶ Program Doktor Ilmu Hukum, 2012, *Pedoman Penelitian dan Penulisan Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, hlm. 16-17.

¹³⁷ Topik penelitian mengenai Kekayaan Negara Yang Dipisahkan.

perumusan masalah. Pada sub-bab Manfaat Penelitian diuraikan manfaat penelitian, baik dari aspek teoritis maupun praktis. Pada sub-bab Kerangka Teoritis dan Konseptual diuraikan beberapa teori yang melandasi penelitian dan beberapa konsep hukum yang terkait dengan isu hukum penelitian. Pada sub-bab Metode Penelitian diuraikan jenis penelitian, pendekatan penelitian, bahan penelitian, cara memperoleh bahan penelitian, dan cara menganalisis hasil penelitian. Pada sub-bab Sistematika Penulisan diuraikan struktur penulisan Disertasi.

Bab II Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembentukan Persero, terdiri atas 5 (lima) sub-bab: Keuangan Negara, Badan Usaha Milik Negara, Penyertaan Modal Negara, Badan Hukum, dan Perseroan Terbatas. Pada sub-bab Keuangan Negara, diuraikan Dasar Hukum dan Pengertian Keuangan Negara. Pada sub-bab Badan Usaha Milik Negara, diuraikan Pengertian BUMN, Dasar Hukum Pembentukan BUMN, Latar Belakang dan Sejarah BUMN, Bentuk Badan Hukum BUMN, dan Perkembangan BUMN. Pada sub-bab Penyertaan Modal Negara diuraikan konsep penyertaan modal Negara ke dalam Persero sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada sub-bab Badan Hukum diuraikan Pengertian Badan Hukum dan Teori Badan Hukum. Pada sub-bab Perseroan Terbatas diuraikan Pengertian Perseroan Terbatas, Perseroan Terbatas Merupakan Badan Hukum, Perseroan Terbatas Sebagai Persekutuan Modal, dan Perjanjian Sebagai Dasar Pembentukan Perseroan Terbatas.

Bab III Konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Dalam Perspektif Politik Hukum, terdiri atas 7 (tujuh) sub-bab: Pengaturan dalam Hukum Positif, Pasal 11 UUBUMN versus Pasal 2 huruf g UUKN, Fatwa MA Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006, Putusan MK Nomor 77/PUU-IX/2011, Putusan MK Nomor 48 dan 62 /PUU-XI/2013, Putusan MK Nomor 2/SKLN-X/2012, dan Kosekuensi Yuridis Putusan MK. Pada sub-bab Pengaturan dalam Hukum Positif, diuraikan beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan konsep Kekayaan

Negara Yang Dipisahkan. Pada sub-bab Pasal 11 UUBUMN versus Pasal 2 huruf g UUKN diuraikan beberapa pandangan mengenai konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan dihubungkan dengan norma yang terdapat dalam kedua pasal tersebut. Pada sub-bab Fatwa MA Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 diuraikan latar belakang dan konten fatwa, serta kebijakan yang diambil oleh Pemerintah pasca lahirnya fatwa tersebut. Pada sub-bab Putusan MK Nomor 77/PUU-IX/2011 diuraikan latar belakang dan konten putusan, yang pada hakikatnya berpihak pada konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan sebagai kekayaan Perseroan. Pada sub-bab Putusan MK Nomor 48 dan 62 /PUU-XI/2013, diuraikan latar belakang dan konten putusan, yang pada hakikatnya berpihak pada konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan sebagai bagian dari keuangan Negara. Pada sub-bab Kosekuensi Yuridis Putusan MK diuraikan pengaruh putusan MK terhadap kepastian hukum, kemanfaatan, dan kepastian keadilan

Bab IV Kewenangan Negara Terhadap Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada Persero, terdiri atas 5 (lima) sub-bab: Negara Kesejahteraan, Kewenangan Negara, Hak Penguasaan Negara, Putusan MK Mengenai Hak Penguasaan Negara, dan Kewenangan Negara pada Persero. Pada sub-bab Negara Kesejahteraan diuraikan tujuan Negara untuk memajukan kesejahteraan umum sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan dan Pasal 33 UUD 1945. Pada sub-bab Kewenangan Negara diuraikan mengenai kewenangan Negara sebagai konsep dalam hukum publik. Pada sub-bab Hak Penguasaan Negara diuraikan konsep hak penguasaan Negara berdasarkan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 baik secara konstitusional maupun implementasinya dalam hukum positif. Pada sub-bab Putusan MK Mengenai Hak Penguasaan Negara diuraikan beberapa putusan MK terkait dengan pengujian undang-undang dalam bidang sumberdaya alam. Pada sub Kewenangan Negara pada Persero diuraikan kewenangan Negara terhadap Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada Persero.

Bab V Tanggung Jawab Persero Terhadap Kekayaan Negara Yang Dipisahkan, terdiri atas 8 (delapan) sub-bab: Hubungan UUBUMN dengan UUPT, Kedudukan Direksi, Kewajiban dan Tanggung Jawab Direksi, Doktrin *Bussines Judgment Rule*, Doktrin *Ultra Vires*, Perbuatan Melawan Hukum Direksi, Kerugian Persero bukan Kerugian Negara, dan Pemeriksaan terhadap Persero. Pada sub-bab Hubungan UUBUMN dengan UUPT diuraikan keberadaan Pasal 11 UUBUMN sebagai pasal penghubung antara UUBUMN dengan UUPT terkait dengan kedudukan Persero sebagai Perseroan Terbatas. Pada sub-bab Kedudukan Direksi diuraikan kedudukan Direksi sebagai organ Perseroan baik pada Perseroan Terbatas maupun pada Persero. Pada sub-bab Kewajiban dan Tanggung Jawab Direksi diuraikan kewajiban dan tanggung jawab Direksi dalam mengelola Perseroan. Pada sub-bab Prinsip *Bussines Judgment Rule* dan sub-bab Doktrin *Ultra Vires* diuraikan prinsip-prinsip yang berlaku dalam kedua doktrin perusahaan tersebut. Pada sub-bab Perbuatan Melawan Hukum Direksi diuraikan peluang perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Direksi. Pada sub-bab Kerugian Persero Bukan Kerugian Negara diuraikan argumentasi yang terkait dengan Persero sebagai entitas bisnis. Terakhir pada sub-bab Pemeriksaan terhadap Persero diuraikan norma yang berlaku dalam hukum Persero dan PT, kemudian diuraikan praktik yang terjadi pada Persero.

Bab VI Penutup, terdiri atas 2 (dua) sub-bab: Kesimpulan dan Saran. Pada sub-bab Kesimpulan diuraikan kesimpulan yang telah diperoleh sebagai jawaban dari isu hukum yang diajukan dalam penelitian. Pada sub-bab Saran diuraikan rekomendasi yang layak disampaikan kepada Pemerintah dan pihak terkait.