



Status Direksi BUMN selaku Penyelenggara Negara Lainnya dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 87

Wahyu Ardiansyah
Anna Erliyana

wahyu.ardiansyah@ui.ac.id,

annaer@ui.ac.id

Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Abstrak

Direksi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berdasarkan pengaturan Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara dengan memperhatikan konstruksi Undang-Undang lain terkait seperti Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, memiliki kedudukan sebagai Pejabat Pemerintahan dengan berbagai konsekuensi turunan selayaknya jabatan pemerintahan lain yang harus patuh pada berbagai ketentuan yang lebih kaku. Sementara dalam ketentuan Pasal 91 UU BUMN, Direksi BUMN dituntut memiliki kemandirian dalam menjalankan tugasnya dan lebih otonom dalam melakukan pengelolaan BUMN yang dituntut fleksibel sesuai dengan ciri badan hukum privat. Melalui penelitian yuridis normatif bertipologi evaluatif dan metode analisis kualitatif, penelitian ini membahas bagaimana konsepsi hukum yang seharusnya atas status kedudukan Direksi Badan Usaha Milik Negara. Studi ini menemukan bahwa konstruksi pengaturan status hukum Direksi BUMN menempatkan Direksi BUMN pada dua posisi sekaligus antara statusnya sebagai Penyelenggara Negara disisi lain sebagai Pimpinan dari Badan Hukum Privat. Meskipun sebagai badan hukum privat, status sebagai penyelenggara negara tidak dapat dilepaskan mengingat kedudukan BUMN merupakan kepanjangan tangan pemerintah dalam pelaksanaan tugas pelayanan umum selain permodalannya yang sebagian/keseluruhannya berasal dari negara.

Kata Kunci: Status Hukum, Direksi BUMN, Penyelenggara Negara



The legal status of the SOE's Directors as Other State Officials in the provisions of Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration Article 87

Abstract

Directors of State-Owned Enterprises (SOEs) based on the provisions of Article 87 of Law Number 30 of 2014 concerning State and other related laws such as Law Number 28 of 1999 concerning State Administrators that are Clean and Free from Corruption, Collusion and Nepotism and Law no. 5 of 1986 concerning the State Administrative Court, have a position as a Government Official with various derivative consequences like other government positions that must comply with various more rigid provisions. Meanwhile, in the provisions of Article 91 of the BUMN Law, Directors of SOEs are required to have independence in carrying out their duties and be more autonomous in managing SOEs which are required to be flexible in accordance with the characteristics of private legal entities. With normative juridical research and evaluative typology and through qualitative analysis methods, this study discusses the proper legal conception of the status or position of the Directors of SOEs. This study found that the construction of the existing regulation put the Directors of SOEs in two positions at once. First, as a State Administrators and on the other hand, as a Leaders of Private Legal Entities. Even though as a private legal entity, the status as a state administrator cannot be excluded considering that the position of SOEs is an extension of the government in carrying out public service tasks, and on the other hand its capital is partly/wholly comes from the state finance.

Keywords: *Legal Status, SOE Directors, State Administrators*

PENDAHULUAN

Masuknya Direksi BUMN sebagai subyek hukum administrasi negara dalam ketentuan UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan) membawa konsekuensi hukum yang cukup serius. Hal tersebut dikarenakan tindakan-tindakan Direksi BUMN menjadi tunduk kepada dua rezim hukum yang berlainan yaitu hukum publik dan hukum privat.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan merupakan tonggak sejarah baru bagi reformasi birokrasi di Indonesia. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dibentuk untuk memenuhi kebutuhan payung hukum bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan dan dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan kepada masyarakat.¹ Cakupan

¹ Lihat penjelasan umum Undang-Undang No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-Undang ini merupakan Undang-Undang yang pertama yang dibentuk dalam upaya mewujudkan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum sebagaimana amanat konstitusi.



tugas penyelenggaraan pemerintahan telah mengalami dinamika perluasan selaras dengan perkembangan dinamika kebutuhan masyarakat terhadap pemerintah dan pembangunan.

Konsepsi administrasi pemerintahan yang terdapat dalam ketentuan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan merupakan konsep yang telah mengalami perluasan makna. Aspek perluasan makna tersebut diantaranya adalah berkenaan dengan subjek hukum dimana penyelenggara negara lainnya yang meliputi antara lain didalamnya adalah Direksi Badan Umum Milik Negara (BUMN), termasuk dalam subyek hukum Administrasi Negara. Dalam ketentuan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, administrasi pemerintahan didefinisikan sebagai tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan yang mana badan dan/atau pejabat pemerintahan ini termasuk didalamnya adalah penyelenggara negara lainnya.² Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Keputusan Tata Usaha Negara merupakan obyek sengketa yang diselesaikan di peradilan TUN. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (dalam ketentuan Pasal 87 UU Nomor 30 Tahun 2014) memberikan batasan mengenai hal apa saja yang masuk kriteria sebagai Keputusan Tata Usaha Negara. Salah satu batasan dan pengaturan baru yang muncul yaitu berkenaan dengan unsur pelaku baru yang perlu mendapat perhatian dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan adalah adanya unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan penyelenggara negara lainnya yang dimasukkan dalam terminologi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

Pada bagian penjelasan umum Undang-Undang Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa dimunculkannya unsur baru pelaku tersebut adalah kemajuan penting sebagai perwujudan negara demokratis dimana keputusan atau tindakan yang ditetapkan atau dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan penyelenggara negara lainnya yang meliputi organ-organ di luar eksekutif, yudikatif dan legislatif memungkinkan dilakukan pengujian melalui pengadilan.³ Namun demikian Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tidak memberikan batasan siapa saja yang masuk ke dalam penyelenggara negara lainnya yang menjalankan fungsi pemerintahan.

Berkenaan dengan definisi dan batasan terkait dengan istilah penyelenggara negara lainnya dalam konstruksi peraturan perundang-undangan dapat ditemukan padanannya dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Dalam ketentuan Pasal 2 Undang-Undang *a quo*, yang dimaksud dengan penyelenggara negara adalah meliputi antara lain yaitu pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lebih lanjut lagi dalam bagian penjelasan pasal dimaksud, salah satu pejabat lain yang memiliki fungsi

² Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 disebutkan pengertian Administrasi Pemerintahan adalah tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Kemudian lihat dalam pengertian Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam Pasal 1 angka 3 yang didalamnya memuat ketentuan bahwa penyelenggara negara lainnya termasuk dalam pengertian tersebut.

³ Lihat Penjelasan Umum (Paragraf 6) dari Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014.



strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah antara lain Direksi, Komisaris, dan pejabat struktural lainnya pada Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah.

Dalam pengaturan undang-undang lainnya, istilah pejabat lain yang fungsi dan tugasnya berkaitan dengan penyelenggaraan negara muncul dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Undang-Undang ini memberikan batasan istilah Penyelenggara Negara sebagai pejabat negara yang menjalankan menjalankan kekuasaan eksekutif, legislatif, atau yudikatif dan pejabat lain yang fungsi dan tugas berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagaimana kita ketahui merupakan kepanjangan tangan dari negara yang memiliki peran strategis dalam pelayanan kepada publik berupa penyediaan barang/jasa dalam upaya mewujudkan kemakmuran rakyat. BUMN mengambil peran-peran penting dalam penyediaan layanan publik berupa barang dan jasa yang diperlukan masyarakat luas/menguasai hajat hidup orang banyak. Selain itu, BUMN juga mengambil peran-peran dimana perusahaan swasta enggan mengambil peran penyediaan kebutuhan masyarakat dikarenakan tidak ekonomis, di lokasi terpencil atau dalam keadaan lain yang mana mekanisme pasar tidak dapat berjalan.⁵

Meskipun BUMN merupakan kepanjangan tangan dari atau bisa dikatakan sebagai personifikasi dari negara namun wujudnya adalah Badan Hukum Perdata.⁶ Sebagai badan hukum perdata/privat, ianya merupakan suatu subyek hukum yang mandiri (*persona standi in judicio*). Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN) menegaskan terhadap bentuk BUMN Persero berlaku pula segala ketentuan dan prinsip ranah hukum privat yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Segala hubungan usaha dalam badan hukum berstatus persero menganut pada prinsip dan ketentuan hukum perdata. Demikian pula organ perseroan dan struktur serta nomenklatur lainnya yang berlaku adalah

⁴ Indonesia, *Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi*, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 197, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6409, Pasal 1 angka 2.

⁵ Undang-Undang BUMN yaitu Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, dalam Pasal 2 ayat (1) menyebutkan tujuan dan maksud didirikannya BUMN adalah yaitu :

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

⁶ Dian Puji N. Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah* (Jakarta : Badan Penerbit FHUI, 2011), hlm. 233.



diatur pula berdasarkan hukum perdata. Struktur dan nomenklatur yang berlaku pada lembaga pemerintahan tidak berlaku bagi perseroan.⁷

Dalam kedua peran pada dua rezim hukum tersebut, Direksi BUMN disatu sisi dituntut untuk lebih patuh kepada ketentuan, prosedur, dan tata cara yang *rigid* sebagaimana khasnya ketentuan administrasi, namun di lain pihak dituntut kemampuannya untuk lebih otonom dan fleksibel dalam mencapai tujuan pembentukan BUMN itu sendiri.⁸ Dua kutub karakteristik yang berbeda ini menambah pelik pengelolaan BUMN di negara ini. Suatu posisi ideal kedudukan hukum BUMN demikian pula status direksinya perlu diketahui untuk menyiapkan pencapaian tujuan pembentukan BUMN baik dalam hal layanan publik maupun meningkatkan daya saing dan perolehan keuntungan untuk pendapatan negara. Penelitian ini diharapkan menemukan kejelasan status kedudukan Direksi Badan Usaha Milik Negara dengan mendalami dan mengkaji problematika status Direksi Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

RUMUSAN MASALAH

Merujuk pada persoalan-persoalan yang telah diuraikan sebelumnya, maka tulisan ini akan meneliti dengan rumusan masalah :

1. Bagaimana pengaturan Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara mempengaruhi posisi hukum Direksi Badan Usaha Milik Negara?;
2. Bagaimana konsepsi hukum yang seharusnya berkenaan dengan status Direksi Badan Usaha Milik Negara, apakah kedudukan Direksi BUMN berdasarkan pengaturan pasal 87 sudah sesuai?

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif meletakkan hukum sebagai sistem norma dan memfokuskan kepada objek kajian hukum yang dikonsepkan sebagai norma atau kaidah. Penelitian jenis ini merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dan data sekunder saja.⁹ Macam data sekunder yang digunakan (yaitu berupa bahan hukum) berasal dari hukum yaitu bahan hukum primer dari perundang-undangan, bahan hukum sekunder dari bahan kepustakaan untuk mendapatkan hasil karya kepustakaan pengetahuan hukum berupa antara

⁷ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum – Teori, Kritik dan Praktik* (Jakarta : Rajawali Pers, 2009), hlm. 119.

⁸ Lihat tulisan A.A. Gede D. H. Santosa yang mengutip pendapat Soedikno Mertokusumo terkait karakteristik hukum publik dan hukum privat. Lihat A.A. Gede D. H. Santosa, "Perbedaan Badan Hukum Publik dan Badan Hukum Privat," *Jurnal Komunikasi Hukum*, UPG, Vol.5 No.2 Agustus 2019, hlm. 162.

⁹ Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm, 13.



lain doktrin, teori hukum dan pendapat hukum, dan bahan hukum tersier berupa kamus dan ensiklopedia.¹⁰

Selanjutannya dalam kegiatan penelitian ini, data akan dianalisis menggunakan metode analisis data secara kualitatif. Penelitian dengan teknik analisis kualitatif ini mengumpulkan keseluruhan data, kemudian mengelolanya secara baik dan dianalisis dengan cara menyusun data secara sistematis, digolongkan dalam pola dan tema, dikategorisasikan dan diklasifikasikan, dihubungkan antara yang satu dengan yang lain untuk kemudian dilakukan interpretasi untuk memahami makna data, serta dilakukan penafsiran dari perspektif dan pengetahuan peneliti setelah memahami keseluruhan kualitas data.¹¹ Setelah analisis data selesai dilakukan, hasil penelitian akan disajikan dalam tulisan makalah yang berbentuk evaluatif-analitis.

PEMBAHASAN

A. Badan Usaha Milik Negara dalam Konstruksi Pengaturan di Indonesia

Undang-Undang (UU) Nomor 19 Tahun 2003 mendefinisikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan langsung maupun kekayaan negara yang dipisahkan.¹² BUMN merupakan perwujudan negara untuk turut serta menjadi bagian sebagai pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional disamping badan usaha swasta dan koperasi.¹³ Negara melalui BUMN berupaya memajukan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan penguasaan kekuatan ekonomi nasional pada sektor-sektor yang menguasai hajat hidup rakyat maupun sektor-sektor lain yang dipandang memerlukan keterlibatan negara seperti sektor yang sepi diminati swasta.

Dari tujuan dimaksud, menunjukkan peran BUMN cukup sentral dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat terhadap kebutuhan barang/jasa yang diperlukan kebanyakan masyarakat dan barang jasa tertentu yang diperlukan namun tidak dapat disediakan swasta. Konsekuensi dari pencapaian tujuan dimaksud BUMN memang dipersiapkan untuk sering menghadapi kerugian meskipun sekaligus dituntut untuk memperoleh laba. BUMN mengintervensi kepada penyediaan barang/jasa yang tidak diminati dunia usaha dengan maksud menghadirkan dan menciptakan dan mendorong tercapainya mekanisme pasar.¹⁴

¹⁰ Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis serta Disertasi* (Bandung: Alfabeta, 2017), hlm. 69

¹¹ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2001), hlm. 134.

¹² Indonesia, *Undang-Undang BUMN*, UU NO. 19 Tahun 2003, LN Tahun 2003 No. 70, TLN No. 4297, Pasal 1 angka 1.

¹³ Indonesia, *Undang-Undang BUMN*, Penjelasan Umum angka I.

¹⁴ Mawardi Simatupang sebagaimana dikutip Dian Puji N. Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, hlm. 233.



Melihat perkembangan BUMN, sebelumnya BUMN dikenal sebagai Perusahaan Negara. Setelah kemerdekaan Indonesia, berbagai perusahaan peninggalan Hindia Belanda maupun perusahaan-perusahaan swasta yang berkembang pada masa kolonial yang strategis kemudian mengalami peralihan /transformasi melalui peralihan kelembagaan dari pemerintah Hindia Belanda kepada Pemerintah Indonesia dan nasionalisasi menjadi Perusahaan Negara.¹⁵ Peralihan kelembagaan terjadi pada lingkungan perusahaan yang berada dalam lembaga pemerintahan Hindia Belanda untuk kemudian dialihkan kepada lembaga Pemerintah Indonesia. Sedangkan nasionalisasi ditujukan terhadap aset-aset non pemerintahan milik swasta asing maupun milik badan usaha pemerintah Hindia Belanda.

Proses nasionalisasi perusahaan-perusahaan Hindia Belanda tersebut mengacu pada pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda. Perusahaan-perusahaan milik Belanda yang berada di Wilayah Indonesia yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah dikenakan nasionalisasi dan menjadi milik penuh dan bebas dari Negara Republik Indonesia.¹⁶

Pada tahun 1960, dengan adanya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara, perusahaan-perusahaan yang kemudian dinasionalisasi dan menjadi milik Negara tadi kemudian statusnya menjadi Perusahaan Negara. Perusahaan Negara menurut ketentuan Perppu *a quo* merupakan perusahaan dalam bentuk apapun yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan Negara Republik Indonesia, kecuali jika ditentukan lain dengan berdasarkan Undang-Undang.¹⁷ Pasal 4 Perppu *a quo*, memberikan definisi tambahan bahwa Perusahaan Negara merupakan satu kesatuan produksi yang mempunyai sifat memberikan jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum dan memupuk pendapatan.

Bentuk-bentuk perusahaan negara kala itu berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969¹⁸ terdiri atas tiga bentuk yaitu :

1. Perusahaan Jawatan (PERJAN), yang memiliki tujuan pelayanan publik sebagai bagian dari organ pemerintah yang tunduk pada hukum publik, pegawainya merupakan pegawai negeri dan tidak memiliki motif memupuk keuntungan.
2. Perusahaan Umum (PERUM), yang memiliki tujuan pelayanan kepentingan umum sekaligus memupuk keuntungan dan bergerak di bidang jasa yang menguasai hajat hidup rakyat dengan nama dan kekayaan sendiri yang dipisahkan dari kekayaan negara, tunduk pada hukum perdata dan pegawainya merupakan pegawai perusahaan.

¹⁵ Kementerian BUMN, *Sejarah Nasionalisasi Aset-Aset BUMN – DariP erusahaan Kolonial Menjadi Perusahaan Nasional* (Jakarta : Kementeria BUMN, 2014), hlm. 5

¹⁶ Indonesia, *Undang-Undang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda*, UU. No. 86 Tahun 1958, LN Tahun 1958 No. 162, Pasal 1.

¹⁷ Indonesia, *Perppu Perusahaan Negara*, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960, LN Tahun 1960 No. 59, Pasal 1.

¹⁸ Indonesia, *Undang-undang (UU) tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 tahun 1969 (lembaran negara tahun 1969 No. 16; Tambahan Lembaran Negara No. 2890) tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara Menjadi Undang-Undang*. UU No. 9 Tahun 1969, LN Tahun 1969 No. 40.



3. Perusahaan Perseroan (PERSERO), yang makna usahanya bertujuan memupuk keuntungan, dengan status badan hukum perdata yang hubungan usahanya diatur menurut hukum perdata, dengan keterlibatan pemerintah sebagai pemegang saham dalam perusahaan.¹⁹

Untuk saat ini jenis dan pengaturan BUMN diatur melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Dalam Pasal 9 Undang-Undang BUMN, jenis BUMN di Indonesia menjadi dua macam yang sebelumnya tiga macam yaitu Persero dan Perum. Persero mengacu pada BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh negara dan bertujuan utama mengejar keuntungan.²⁰ Sedangkan Perum mengacu pada bentuk BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham dengan tujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa berkualitas tinggi sekaligus mengejar keuntungan.²¹ Adapun maksud dan tujuan dari pendirian kedua jenis BUMN itu adalah :²²

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

Mencermati modal BUMN yang sebagian/seluruhnya dari negara, diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang BUMN bahwa atas modal tersebut berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan yang berasal dari APBN. Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) dijelaskan lebih lanjut mengenai pengertian kekayaan negara yang dipisahkan sebagai berikut :

“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.”

¹⁹ Karakteristik tiga bentuk perusahaan negara ini dirangkum dari penjabaran Phillipus M. Hadjon yang mengutip C.S.T Kansil dalam Phillipus M. Hadjon, Et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cet. 5 (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2005), hlm. 195-198.

²⁰ Indonesia, Undang-Undang BUMN, Pasal 1 angka 2.

²¹ *Ibid*, Pasal 1 angka 4.

²² *Ibid*, Pasal 9 ayat (1).



Dalam operasionalnya mencapai tujuan, pengelolaan BUMN dilakukan oleh Direksi. Sedangkan pengawasan BUMN dilakukan oleh Komisaris (untuk bentuk persero) atau Dewan Pengawas (untuk bentuk perum). Selain kedua jenis organ pengelolaan dan pengawasan tersebut, masih terdapat organ lain yaitu RUPS (Rapat Umum Pemegang Saham) sebagai organ tertinggi dalam BUMN Persero dan Menteri (Menteri BUMN) sebagai organ tertinggi dalam BUMN Perum yang pada umumnya terlibat dalam pengambilan kebijakan/putusan strategis perusahaan.

B. Status Hukum Direksi Badan Usaha Milik Negara

Sebagaimana diulas pada bagian sebelumnya, Direksi memegang peranan cukup penting dalam pengelolaan BUMN. Direksi merupakan organ dari BUMN yang bertanggung jawab atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN yang juga mempunyai peran mewakili BUMN baik di dalam maupun di luar pengadilan, yang pelaksanaan tugasnya didasarkan pada prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban dan kewajaran.²³

Direksi BUMN mempunyai tugas dan kewajiban yaitu antara lain :²⁴

- a. mencurahkan tenaga, pikiran dan perhatian secara penuh pada tugas, kewajiban, dan pencapaian tujuan Persero;
- b. menyiapkan rancangan rencana jangka panjang yang merupakan rencana strategis yang memuat sasaran dan tujuan Persero yang hendak dicapai dalam jangka waktu 5 (lima) tahun yang kemudian disampaikan kepada RUPS (untuk persero) atau kepada Menteri (untuk perum setelah ditandatangani bersama dengan Dewan Pengawas) guna mendapatkan pengesahan;
- c. menyiapkan rancangan rencana kerja dan anggaran perusahaan yang merupakan penjabaran tahunan dari rencana jangka panjang yang kemudian disampaikan kepada RUPS kepada RUPS (untuk persero) atau kepada Menteri (untuk Perum) untuk disahkan;
- d. Dalam waktu 5 (lima) bulan setelah tahun buku Persero ditutup, Direksi wajib menyampaikan laporan tahunan kepada RUPS (untuk persero) atau kepada Menteri (untuk Perum) untuk memperoleh pengesahan;

Dalam menjalankan tugas pengurusan BUMN, Direksi bebas dari campur tangan pihak lain selain organ BUMN.²⁵ Adapun tugas dan wewenang Direksi berdasarkan Pasal 30 Peraturan

²³ *Ibid*, Pasal 1 angka 9 & Pasal 5 ayat (2) dan ayat (3)

²⁴ *Ibid*, Pasal 21, Pasal 22 dan Pasal 23; serta Pasal 49, Pasal 50, dan Pasal 51.

²⁵ Pasal 91 UU BUMN mengatur bahwa "Selain organ BUMN, pihak lain mana pun dilarang campur tangan dalam pengurusan BUMN." Kemudian dalam penjelasan Pasal 91 UU BUMN dijelaskan lebih lanjut agar Direksi dapat menjalankan tugasnya secara mandiri, pihak-pihak luar manapun, selain organ BUMN tidak diperbolehkan ikut campur terhadap pengurusan BUMN. Yang termasuk dalam kategori pengertian campur tangan adalah tindakan atau arahan yang secara langsung memberi pengaruh terhadap tindakan pengurusan BUMN atau terhadap pengambilan keputusan oleh direksi. Ketentuan ini diperlukan guna mempertegas kemandirian BUMN sebagai badan usaha sehingga dapat dikelola secara profesional dan dapat berkembang dengan baik sesuai dengan tujuan usahanya..



Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 Tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan dan Pembubaran BUMN diatur lebih lanjut ke dalam anggaran dasar BUMN.

Pengangkatan dan pemberhentian Direksi Persero dilakukan oleh RUPS (apabila Menteri bertindak selaku RUPS, pengangkatan dan pemberhentiannya ditetapkan oleh Menteri).²⁶ Sedangkan Direksi Perum, pengangkatan dan pemberhentiannya ditetapkan oleh Menteri.²⁷ Direksi Persero diangkat berdasarkan pertimbangan keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, serta dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan Persero dan pemilihannya melalui mekanisme uji kelayakan dan kepatutan.²⁸ Direksi Perum dalam pemilihannya juga melalui mekanisme uji kelayakan dan kepatutan dengan syarat untuk dapat diangkat menjadi anggota Direksi adalah sebagai berikut :²⁹

- a. orang perseorangan yang mampu melaksanakan perbuatan hukum dan
- b. tidak pernah dinyatakan pailit atau menjadi anggota Direksi atau Komisaris atau Dewan Pengawas yang dinyatakan bersalah menyebabkan suatu perseroan atau Perum dinyatakan pailit atau orang yang tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara
- c. keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, serta dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan Perum.

Hubungan hukum Direksi dengan BUMN adalah berdasarkan perjanjian kontrak. Direksi perum menandatangani kontrak manajemen sebelum ditetapkan pengangkatannya sebagai anggota Direksi oleh RUPS/Menteri dengan masa jabatan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.³⁰ Perikatan kontrak Direksi BUMN tersebut merupakan indikasi bahwa hubungan hukum Direksi dan BUMN merupakan hubungan hukum perdata yaitu antara orang (*persoon*) dengan badan hukum perdata.³¹

Mengingat salah satu jenis BUMN adalah perusahaan perseroan (persero) yang bentuknya perseroan terbatas, maka perlu kiranya melihat pula kedudukan Direksi dalam konstruksi peraturan tentang Perseroan Terbatas.³² Dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, Direksi didefinisikan sebagai Organ Perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan serta mewakili Perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran

²⁶ *Ibid*, Pasal 15.

²⁷ *Ibid*, Pasal 44.

²⁸ *Ibid*, Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2).

²⁹ *Ibid*, Pasal 45 ayat (1) dan ayat (2).

³⁰ *Ibid*, Pasal 16 ayat (3) dan ayat (4); dan Pasal 45 ayat (4) dan ayat (5).

³¹ BUMN merupakan badan hukum perdata dan memenuhi persyaratan materiil sebagaimana Ali Rido mengemukakan beberapa syarat yang harus dipenuhi badan hukum yaitu : adanya harta kekayaan yang terpisah; mempunyai tujuan tertentu; mempunyai kepentingan sendiri; dan adanya organisasi yang teratur. Lihat Chidir Ali, *Badan Hukum* (Bandung : Penerbit Alumni, 1987), hlm. 96-97.

³² Dalam ketentuan Pasal 11 Undang-Undang BUMN diatur bahwa terhadap Persero diberlakukan segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas.



dasar.³³ Persyaratan untuk dapat diangkat sebagai direksi pada dasarnya sama dengan persyaratan dalam pengaturan Undang-Undang BUMN.

Dalam menjalankan tugas pengurusan, Direksi wajib melaksanakannya dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab. Setiap anggota Direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian perseroan apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugas sesuai ketentuan (itikad baik dan penuh tanggung jawab).³⁴ Anggota Direksi tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atas kerugian apabila dirinya dapat membuktikannya bahwa :³⁵

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

Konstruksi pengaturan yang ada dalam Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang Perseroan Terbatas, memberikan ruang gerak yang cukup leluasa bagi Direksi dalam melakukan pengurusan BUMN untuk mencapai tujuan dan kepentingan BUMN. Hal ini merupakan kesesuaian dengan apa yang ingin dicapai dalam penataan peraturan tentang BUMN yang mengarah pada pemberlakuan mekanisme korporasi dalam pengelolaan BUMN melalui prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).³⁶

Dalam aspek pengaturan yang lain, pada Undang-Undang Administrasi Negara, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, Direksi BUMN dikategorikan sebagai penyelenggara negara lainnya yang masuk dalam definisi Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara. Dalam Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Negara disebutkan antara lain bahwa Keputusan Tata Usaha Negara harus dimaknai sebagai Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif dan penyelenggara negara lainnya.³⁷

Lebih lanjut jika ditelusuri terminologi penyelenggara negara dalam peraturan perundang-undangan, maka dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, yang dimaksud dengan penyelenggara negara adalah meliputi antara lain yaitu pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai

³³ Indonesia, *Undang-Undang Perseroan Terbatas*, UU No. 40 Tahun 2007, LN Tahun 2007 No. 106, TLN NO. 4756. Pasal 1

³⁴ *Ibid*, Pasal 97 ayat (2) dan ayat (3).

³⁵ *Ibid*, Pasal 97 ayat (5).

³⁶ Indonesia, *Undang-Undang BUMN*, Penjelasan Umum Angka V dan VI.

³⁷ Indonesia, *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Pasal 87.



dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁸ Kemudian dalam penjelasan pasal dimaksud dijabarkan kembali bahwa salah satu pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah antara lain Direksi, Komisaris, dan pejabat struktural lainnya pada Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah.

Konsekuensi yuridis dari pengaturan Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Negara dan dikaitkan dengan UU No. 28 Tahun 1999, Direksi mendapatkan status Pejabat Pemerintahan/Pejabat Tata Usaha Negara karena merupakan salah satu penyelenggara negara lainnya. Keputusan Direksi dapat digolongkan sebagai salah satu jenis Keputusan Tata Usaha Negara. Hal ini tentunya menambah pelik permasalahan kedudukan Direksi BUMN karena “kakinya” masing-masing berdiri pada rezim hukum yang berbeda.

Di satu sisi sebagai Pejabat Pemerintahan, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU Administrasi Negara, Direksi berkewajiban menyelenggarakan administrasi pemerintahan (dalam hal ini pengurusan BUMN) sesuai kebijakan pemerintah yang mana mengurangi independensi dan kemandirian. Di sisi lain, berdasarkan Pasal 91 UU BUMN, Direksi harus menjalankan tugasnya secara mandiri, bebas dari campur tangan pihak-pihak luar manapun selain organ BUMN. Terlebih dalam hal ini BUMN Persero, dalam organ-organnya tidak terdapat unsur pemerintah secara langsung yang mana keterlibatan negara dipandang hanya sampai selaku bagian dari pemegang saham. Namun dalam bentuk BUMN Perum, pemerintah dalam hal ini Menteri adalah salah satu dari organ Perum.

Kedua sisi kedudukan hukum Direksi BUMN membawa dampak serius dalam urusan tanggung jawab Direksi. Kebijakan dan pengambilan keputusan yang dilakukan Direksi dapat menjadi subyek gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) karena merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).³⁹ Akibatnya, keputusan-keputusan yang diambil dan ditetapkan oleh Direksi menjadi marak untuk digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Meskipun dalam ketentuan Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (telah melalui perubahan kedua dengan UU No. 51 Tahun 2009) menyebutkan bahwa yang tidak termasuk dalam pengertian KTUN antara lain yaitu KTUN yang merupakan perbuatan hukum perdata, nyatanya masih banyak Keputusan

³⁸ Indonesia, *Undang-Undang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme*, UU No. 28 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 75 TLN NO. 3851. Pasal 2.

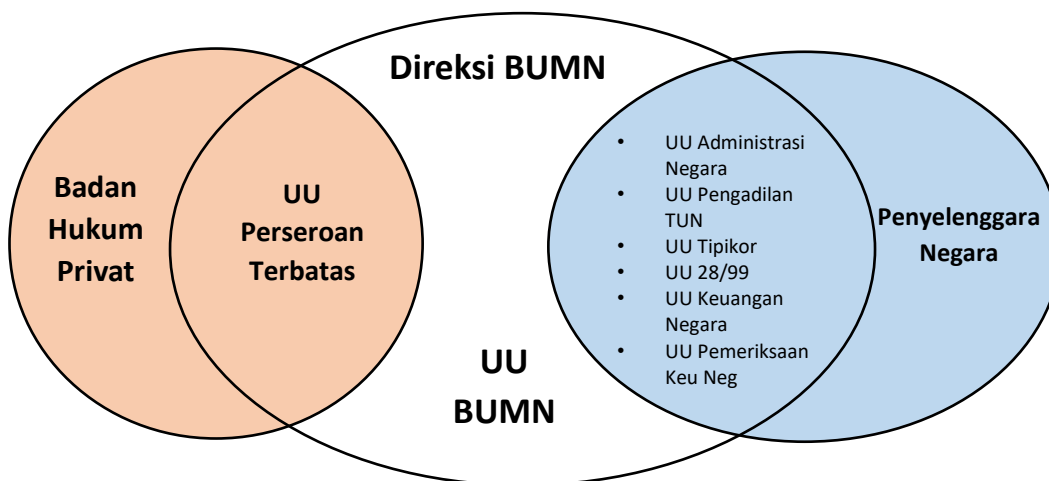
³⁹ Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) merupakan suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Lihat Indonesia, *Undang-Undang Perubahan kedua atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 51 Tahun 2009, Pasal 1 angka 9. Lihat pula ketentuan dalam Pasal 2 Undang-undang *a quo* menyebutkan bahwa yang tidak termasuk dalam pengertian KTUN a : a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata; b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum; c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan; d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana; e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia; g. Keputusan Panitia Pemilihan, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.



Direksi BUMN yang bukan kompetensi absolut PTUN digugat dan dibawa ke PTUN. Contohnya adalah perkara yang disidangkan di Pengadilan TUN Surabaya dengan putusan No. 165/B/2019/PT.TUN.SBY⁴⁰ dan Pengadilan TUN Jakarta dengan putusan No. 02/G/2015/PTUN-JKT⁴¹ kedua perkara tersebut digugat ke pengadilan atas keputusan direksi yang dalam konteks perbuatan perdata.

Konsekuensi lainnya dengan kedudukan Direksi BUMN merupakan Pejabat Pemerintahan/penyelenggara negara adalah dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya karena jabatannya maka dirinya merupakan objek pengaturan dari ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Tipikor. Dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Undang-Undang Tipikor), terdapat ketentuan yang mengikat pejabat/penyelenggara negara yaitu ancaman pidana karena menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang didapat karena jabatan dengan tujuan menguntungkan diri sendiri, atau orang lain atau korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara sebagaimana diatur Pasal 3 UU Tipikor.

Lebih lanjut jika meninjau dari perspektif bahwa BUMN modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan yang merupakan obyek keuangan negara sebagaimana terminologi keuangan negara dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara j.o Undang Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Keuangan Negara, maka Direksi BUMN sebagai pejabat akan digolongkan selaku pejabat pengelola keuangan negara yang atas kegiatan pengurusan BUMN tersebut menjadi obyek pemeriksaan dari BPK.⁴²



⁴⁰ Perkara No. 165/B/2019/PT.TUN.SBY adalah sengketa gugatan PTN antara penggugat PT. Bromo Panuluh Steel melawan Tergugat PT. PLN Distribusi Jatim Area Sidoarjo.

⁴¹ Perkara No. 02/G/2015/PTUN-JKT adalah sengketa gugatan TUN antara penggugat PT. Isis Megah Mandiri dengan Tergugat PT. PLN Distribusi Jakarta Raya dan Area Lenteng Agung.

⁴² Direksi BUMN karena melakukan pengurusan BUMN yang didalamnya terdapat keuangan negara (dalam pengertian kekayaan negara yang dipisahkan) maka tergolong dalam pejabat yang diperiksa dan/atau yang bertanggung jawab sehingga pemeriksa (BPK) dapat melakukan pemeriksaan kegiatan pengelolaan BUMN. Lihat Indonesia, *Undang-Undang Pemeriksaan Keuangan Negara*, UU No. 15 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No. 66, TLN No. 4400, Pasal 1 angka 4. Lihat pula putusan MKRI Nomor 48/PUU-XI/2013.



C. Evaluasi Kedudukan Direksi Badan Usaha Milik Negara

Direksi BUMN, berdasarkan ulasan pada bagian sebelumnya, diketahui bahwa dirinya mengemban tugas pula terkait tugas pemerintahan pelayanan umum (*public service obligation*) dan juga urusan pemerintahan lainnya. BUMN merupakan “kepanjangan tangan pemerintah”. Oleh karena itu, terhadap BUMN dan direksinya selaku organ BUMN berlaku pula hukum administrasi. Kemudian pertanyaan lanjutan dari status ini adalah apakah semua jenis keputusan dari Direksi kemudian dapat diartikan dan dikategorikan sebagai KTUN. Jawaban atas pertanyaan ini tentunya harus melihat dulu pada “kaki” yang mana seorang direksi tersebut mengeluarkan keputusannya. Tidak semua keputusan yang dikeluarkan Direksi BUMN (termasuk jajaran manajerial dibawahnya sebagai konsekuensi pelimpahan wewenang dari Direksi itu) dapat dikategorikan sebagai KTUN. Hal tersebut harus melihat kembali unsur-unsur karakteristik dari KTUN apakah terpenuhi atau tidak.

Kemudian peninjauan atas kedudukan Direksi BUMN ini juga harus diperluas terhadap jenis dan karakter BUMN-nya. Tidak semua jenis BUMN (dimana Direksinya termasuk di dalamnya) dapat digeneralisir menjadi badan atau pejabat TUN. Entitas BUMN yang memiliki dua sisi yakni sebagai entitas hukum publik dan entitas hukum perdata membawa implikasi hukum tersendiri. Jenis BUMN Perum misalnya, sebagai entitas hukum perdata permodalannya dimiliki sepenuhnya oleh negara dan tidak terbagi atas saham.⁴³ Tujuan didirikannya menysasar kepada pelayanan umum dan kemanfaatan umum meskipun juga mengejar keuntungan, namun prioritasnya lebih kepada penyediaan barang/jasa untuk pelayanan umum. Karakter sebagai “kepanjangan tangan” pemerintah dalam BUMN Perum lebih terlihat jelas hingga layaknya seperti pendelegasian wewenang dalam agen-agen pemerintahan.

Meskipun BUMN Persero modalnya yang terbagi-bagi atas saham yang bisa saja sebagian sahamnya dimiliki pihak yang bukan negara, tidak serta merta dapat dilepaskan dari status entitas hukum publik. Terdapat penugasan-penugasan tertentu mengingat tujuan pembentukannya dari pemerintah (mewakili negara) kepada BUMN. Bukan dimaksudkan dalam hal ini intervensi kepentingan politik, namun adalah intervensi dalam upaya negara mewujudkan kesejahteraan umum. Dalam Pasal 66 Undang-Undang BUMN diatur bahwa pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN dan atas setiap penugasan tersebut harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan RUPS/Menteri. Hal ini sesuai dengan *agency theory* dalam penerapannya pada organisasi

⁴³ Indonesia, *Undang-Undang BUMN*, Pasal 1 angka 4.



publik.⁴⁴ Negara/Pemerintah selaku *principal* memberikan amanat kepada BUMN (dan organnya) untuk menjalankan tugas pelayanan umum berupa penyediaan barang/jasa yang dibutuhkan masyarakat.

Atas beberapa kritik kedudukan BUMN dan konsekuensi yuridis dari konstruksi pengaturan yang ada dimana merupakan obyek keuangan negara dan pejabatnya merupakan pejabat TUN, dapat ditelusuri bahwa pendapat ini melandaskan pertentangannya tersebut pada teori transformasi status hukum. Arifin P. Soeria Atmadja mengutarakan teori transformasi status hukum uang negara/daerah-uang privat dalam menentukan posisi ranah hukum mana Badan Usaha Milik Negara berada. Berdasarkan teori tersebut hubungan antara negara terhadap BUMN adalah hubungan kepemilikan sebagai pemegang saham perseroan. Negara tidak dapat lagi memiliki kekuasaan terhadap sebagian kekayaan negara yang dipisahkan yang kemudian di dijadikan modal perseroan karena telah terdapat transformasi status sehingga dikonversi menjadi kekayaan perusahaan.⁴⁵

Hamid S. Attamimi memberikan pandangan lain berkenaan dengan keuangan/kekayaan BUMN. Kekayaan negara yang dipisahkan untuk mendirikan perusahaan adalah jenis pengeluaran produktif yang akan menjadi sumber pendapatan baru. Oleh karena itu meskipun dipisahkan dari APBN, dalam waktu tertentu dan secara berangsur-angsur diharapkan dapat kembali. Hamid S. Attamimi dalam pendapatnya menyatakan meskipun keuangan BUMN terlepas dari APBN, namun ia tetap termasuk keuangan negara.⁴⁶ Pendapat sejalan juga dikemukakan oleh Harun Al Rasyid yang mencoba menjelaskan pengertian keuangan negara dalam kaitannya dengan tugas BPK. Harun Al Rasyid menyatakan bahwa penafsiran keuangan negara kaitannya dengan objek pemeriksaan BPK dapat dihubungkan dengan APBN yang telah disetujui DPR. Kepada siapa-siapa aliran dana APBN maka BPK melakukan pemeriksaan dan harus memberitahukan hasilnya kepada DPR apakah pemerintah telah melaksanakan bujet sebagaimana mestinya. Meskipun restriktif, Harun memperingatkan bahwa tidak menutup kemungkinan objek pemeriksaaan BPK akan meluas karena adanya suatu perundang-undangan yang memerintahkan BPK melakukan pemeriksaan keuangan badan hukum yang lain dari negara (red: termasuk BUMN).⁴⁷

Kritikan bahwa dengan tercakupnya kekayaan/keuangan BUMN sebagai keuangan negara akan memperluas penerapan kerugian negara sehingga mengancam para Direksi dan

⁴⁴ Lupia dan McCubbins sebagaimana dikutip Abdul Halim dan Syukriy Abdullah mengemukakan bahwa dalam *Agency Theory* terjadi pendelegasian kewenangan dari prinsipal kepada agent melalui kontrak agar agent melakukan tindakan/pekerjaan sebagaimana diinginkan oleh prinsipal. Lihat Abdul Halim dan Syukriy Abdullah, "Hubungan Masalah Keagenan di Pemerintah Daerah", *Jurnal Akuntansi Pemerintahan*, Vol. 2 No.1, hlm. 54.

⁴⁵ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum – Teori, Kritik dan Praktik*, hlm. 116-117.

⁴⁶ Hamid S. Attamimi, "Pengertian Keuangan Negara", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol 11 No. 3 Mei 1981, hlm. 236.

⁴⁷ Pendapat Harun Al Rasyid ini diangkat kembali dari Majalah Keuangan No.93 Tahun 1979 oleh Arifin Soeria Atmadja, lihat Arifin Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum – Teori, Kritik dan Praktik*, hlm. 4.



Organ BUMN dalam mengambil kebijakan bisnis merupakan pendapat yang menyampingkan kepentingan negara dan rakyat Indonesia sebagai pemegang kedaulatan dan *ultimate principal* dari BUMN. Maruarar Siahaan berpendapat bahwa penerapan konsep kerugian negara atas kerugian yang ditimbulkan atas kebijakan bisnis jajaran BUMN merupakan persoalan implementasi undang-undang bukan persoalan konstitusionalitas norma dalam Undang Undang Keuangan Negara yang memasukkan BUMN sebagai keuangan negara.⁴⁸ Status hukum Direksi BUMN yang tergolong sebagai pejabat negara berdasarkan pasal 87 Undang-Undang Administrasi Negara memang sudah sepatutnya demikian sehingga ia tidak terlepas begitu saja dari rezim hukum publik sebagaimana BUMN tidak dapat dilepaskan dari kekayaan/keuangan negara. BUMN mengelola cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak, oleh karena itu kiranya negara tidak dapat melepaskan begitu saja pengelolaannya tanpa intervensi.⁴⁹

PENUTUP

Pengaturan Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara dengan memperhatikan konstruksi Undang-Undang lain terkait seperti Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (telah melalui perubahan kedua dengan UU No. 51 Tahun 2009), telah membawa kosekuensi yuridis status hukum Direksi BUMN. Direksi mendapatkan status Pejabat Pemerintahan/Pejabat Tata Usaha Negara karena merupakan salah satu penyelenggara negara lainnya. Selanjutnya, keputusan Direksi dapat digolongkan sebagai salah satu jenis Keputusan Tata Usaha Negara. Sebagai Pejabat Pemerintahan, Direksi berkewajiban menyelenggarakan administrasi pemerintahan (dalam hal ini pengurusan BUMN) sesuai kebijakan pemerintah yang mana mengurangi independensi dan kemandirian. Di sisi lain, berdasarkan Pasal 91 UU BUMN, Direksi harus menjalankan tugasnya secara mandiri, bebas dari campur tangan pihak-pihak luar manapun selain organ BUMN.

Pengaturan dimasukkannya Direksi BUMN menjadi penyelenggara negara/pejabat pemerintah berdasarkan konstruksi pengaturan Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan merupakan konstruksi pengaturan yang telah sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat. Pengaturan seperti ini dalam upaya tidak melepaskan begitu saja BUMN kepada pengurusan model swasta yang bebas karena pada dasarnya BUMN merupakan kepanjangan tangan pemerintah dalam menyelenggarakan kesejahteraan umum dengan pelayanan penyediaan barang/jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak. Selain itu dari sisi permodalan yang mana sebagian/keseluruhan modal BUMN berasal dari negara, terlepasnya

⁴⁸Lihat Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Nomor 48/PUU-XI/2013, hlm. 113.

⁴⁹ Hal ini merupakan pendapat Saldi Isra sebagaimana digunakan pihak pemerintah dalam menyangkal gugatan perkara judicial review nomor 48/PUU-XI/2013. Lihat Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Nomor 48/PUU-XI/2013, hlm. 110.



BUMN dari keuangan negara dan objek dari pemeriksaan keuangan negara oleh aparat BPK akan menyampingkan kepentingan negara dan rakyat Indonesia sebagai pemegang kedaulatan dan ultimate principal dari BUMN. Dengan demikian BUMN tidak dapat dilepaskan begitu saja dari ranah hukum publik demikian pula status Direksi BUMN-nya.

Untuk mengurangi kekhawatiran para pihak yang menyampaikan kritik atas tidak terlepasnya BUMN dari kekayaan/keuangan negara yaitu maraknya kriminalisasi Direktur BUMN atas keputusan bisnis yang diambil dalam pengelolaan BUMN, maka pada tataran implementasi Undang-Undang Administasi Pemerintahan dalam kaitannya status hukum Direksi BUMN selaku pejabat negara perlu diterapkan secara cermat. Tidak semua keputusan yang dikeluarkan oleh Direksi atau manajerial dapat dikategorikan sebagai KTUN. Perlu dilihat secara lebih hati-hati dari setiap keputusan yang diambil Direksi apakah memenuhi karakteristik atau unsur dari suatu KTUN. Demikian pula dalam menentukan langkah kebijakan yang diambil Direksi perlu meneliti dan mengevaluasi lebih seksama dengan mendasarkan pada doktrin *business judgment rules* serta *Good Corporate Governance*, sehingga Direksi terlindungi dari tuntutan-tuntutan hukum yang dengan butanya mendasarkan pada kerugian negara semata.



DAFTAR PUSTAKA

I. Buku

- Ali, Chidir. *Badan Hukum*. Bandung : Penerbit Alumni, 1987.
- Atmadja, Arifin P. Soeria. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum – Teori, Kritik dan Praktik*. Jakarta : Rajawali Pers, 2009.
- Hadjon, Phillipus M. Et.al. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Cet. 5. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2005
- Ishaq. *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis serta Disertasi*. Bandung: Alfabeta, 2017.
- Kementerian BUMN. *Sejarah Nasionalisasi Aset-Aset BUMN – Dari Perusahaan Kolonial Menjadi Perusahaan Nasional*. Jakarta : Kementeria BUMN, 2014.
- Simatupang, Dian Puji N. *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*. Jakarta : Badan Penerbit FHUI, 2011.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010.
- Sunggono, Bambang. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2001.

II. Jurnal

- Attamimi. Hamid S. “Pengertian Keuangan Negara.” *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol 11 No. 3 Mei 1981.
- Halim, Abdul dan Syukriy Abdullah. “Hubungan Masalah Keagenan di Pemerintah Daerah”, *Jurnal Akuntansi Pemerintahan*, Vol. 2 No.1.
- Santosa, A.A. Gede D. H. “Perbedaan Badan Hukum Publik dan Badan Hukum Privat.” *Jurnal Komunikasi Hukum*. UPG, Vol.5 No.2 Agustus 2019.

III. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang No. 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda, LN Tahun 1958.
- Undang-Undang No. 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 tahun 1969 (lembaran negara tahun 1969 No. 16; Tambahan



Lembaran Negara No. 2890) tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara Menjadi Undang-Undang, LN Tahun 1969 No. 40

Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme. UU, LN Tahun 1999 No. 75 TLN NO. 3851.

Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, LN Tahun 2003 No. 70, TLN No. 4297.

Undang-Undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. LN Tahun 2003 No. 47, TLN No. 4286.

Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Keuangan Negara. LN Tahun 2004 No. 66, TLN No. 4400

Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. LN Tahun 2007 No. 106, TLN NO. 4756.

Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. LN Tahun 2009 No. 160, TLN No. 5079.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. LN Tahun 2019 No. 197, TLN No. 6409.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara, LN Tahun 1960 No. 59.

IV. Putusan Peradilan

Mahkamah Konstitusi. Putusan Nomor 48/PUU-IX/2013.

Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta. Putusan No. 02/G/2015/PTUN-JKT.

Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya. Putusan No. 165/B/2019/PT.TUN.SBY