Eksekusi Aset BUMN Persero Dalam Sengketa Perdata di Pengadilan¹

Ahmad Padli

Wakil Ketua PA.Cibadak

Abstrak

Sebagai Badan Hukum atau korporasi yang melaksanakan kegiatan bisnis secara professional, maka BUMN Persero akan selalu menghadapi dan berhadapan dengan berbagai resiko, salah satunya adalah digugat secara perdata oleh mitra bisnis dan atau oleh pihak lain yang merasa dirugikan. Dalam Kapasitasnya sebagai *rechtspersoon* maka digugat dan menggugat secara perdata adalah sesuatu yang sangat lumrah, namun dalam konteks asset BUMN dikaitkan dengan kekayaan negara, maka melahirkan problem hukum yang tidak sederhana, khususnya untuk Tindakan sita dan eksekusi oleh pengadilan. Penelusuran terhadap sumber problem ini dengan penelitian hukum normatif, menemukan bahwa adanya disharmoni peraturan perundang-undangan yang menentukan status hukum asset BUMN dalam berbagai aspek menjadi satu keniscayaan yang harus diupayakan perbaikannya oleh Eksekutif dan Legislatif.

Keywords: Eksekusi, Aset BUMN, Sengketa Perdata

PENDAHULUAN

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara dinyatakan bahwa “Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”. Undang-undang tersebut juga menyatakan adanya dua bentuk BUMN, yaitu Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum).

Salah satu karakteristik dari suatu badan usaha yang berbadan hukum adalah adanya pemisahan kekayaan antara para pengurus badan usaha dan badan usaha tersebut. Konsep perusahaan sebagai badan hukum yang kekayaannya terpisah dari para pemegang saham atau anggotanya merupakan sifat yang dianggap penting bagi status korporasi sebagai suatu badan hukum yang membedakan dengan bentuk-bentuk perusahaan lain. Harta negara yang disetorkan sebagai modal BUMN menjadi milik BUMN terpisah dari kekayaan pendiri maupun kekayaan pengurus BUMN. Pemisahan kekayaan memberikan

¹ Disampaikan Dalam Diskusi Hukum Korwil I PTA Bandung di Sukabumi, Jumat 25 April 2025

dampak untuk para pemegang sahamnya dalam hal pertanggung jawaban yang terbatas apabila suatu saat terjadi kerugian. Pemegang saham bertanggung jawab hanya sebatas dengan saham yang dimilikinya.²

Apa yang dirumuskan dalam Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara tentang pengertian BUMN serta karakteristik korporasi sebagai badan usaha yang seharusnya mempunyai kemandirian kemudian menjadi rancu jika dikaitkan dengan pengertian keuangan negara yang dimuat dalam Pasal 2 Huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa keuangan Negara meliputi juga kekayaan Negara yang dipisahkan pada perusahaan Negara/Daerah. Selanjutnya menjadi lebih kontroversi lagi jika dikaitkan dengan penjelasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 berkaitan dengan pengertian dan ruang lingkup keuangan negara yang mencakup: "Pengertian yang digunakan untuk merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi objek, subjek, proses, dan tujuan. Dari sisi objek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka pemerintahan Negara. Bidang pengelolaan Keuangan Negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang Pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan".

Status aset BUMN Persero yang di satu sisi adalah aset murni korporasi jika dilihat dari aspek BUMN sebagai satu badan usaha, namun di sisi lain dinyatakan dalam beberapa pasal peraturan perundang-undangan sebagai 'kekayaan negara' akan menjadi problem tersendiri ketika BUMN menjadi salah satu pihak dalam sengketa perdata, khususnya dalam pelaksanaan sita dan atau eksekusi, karena Pasal 50 UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, mengatur sebagai berikut:

Pihak mana pun dilarang melakukan penyitaan terhadap:

- a. uang atau surat berharga milik negara/daerah baik yang berada pada instansi Pemerintah maupun pada pihak ketiga;
- b. uang yang harus disetor oleh pihak ketiga kepada negara/daerah;
- c. barang bergerak milik negara/daerah baik yang berada pada instansi Pemerintah maupun pada pihak ketiga;
- d. barang tidak bergerak dan hak kebendaan lainnya milik negara/daerah;

² Meidy Yanto Sandi, Muhammad Hadin Muhjad, Akhmad Syaafi, (2023), Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Dalam Bentuk Persero, Jurnal Nolaj, 2 (1), 181-202.

e. barang milik pihak ketiga yang dikuasai oleh negara/daerah yang diperlukan untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Adanya larangan penyitaan ini kemudian menjadi polemik ketika dalam kasus tertentu BUMN sebagai korporasi menjadi pihak dalam sengketa perdata dan sebagian asetnya harus disita/dieksekusi oleh pengadilan. Karena sebagai badan hukum (*rechtspersoon*) BUMN Persero seharusnya juga tunduk terhadap mekanisme hukum, tapi di sisi lain mempunyai imunitas yang diberikan oleh Pasal ini.

Masalah inilah yang menurut Penulis sangat menarik untuk didiskusikan lebih mendalam dengan artikel ini, dengan harapan dapat menentukan sikap hukum yang mempunyai dasar kuat jika dihadapkan dengan kasus tersebut.

METODE PENELITIAN

Jenis Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Menggunakan beberapa jenis pendekatan penelitian yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Sumber bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer (perundang-undangan) dan bahan hukum sekunder (berbagai literatur dalam bentuk buku ataupun lainnya).

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Disharmoni Peraturan Perundangan Tentang Aset BUMN

Keberadaan PT persero sebagai bentuk BUMN di Indonesia baru dikenal pada tahun 1969. Sebelum itu hanya dikenal dua macam bentuk BUMN yaitu Perusahaan Jawatan (PERJAN) dan perusahaan Umum (PERUM). Perum dan Perjan merupakan dua bentuk BUMN yang sesungguhnya mencerminkan gagasan Negara kesejahteraan. Keberadaan perusahaan jawatan atau service company banyak ditemui di setiap Negara yang mengadopsi pendekatan materiil terhadap demokrasi; dimana Negara tidak hanya menjamin hak-hak sipil dan politik warganegara, tetapi juga menyelenggarakan hak-hak social dan ekonomi masyarakat.³

Kuangan Negara mengandung dua pengertian, dalam arti sempit kuangan negara adalah APBN, sedangkan dalam pengertian yang lebih luas Kuangan Negara adalah APBN, APBD dan seluruh kekayaan Negara. Sebagai akibat dari penafsiran kuangan Negara dalam arti luas, maka banyak pihak yang menafsirkan bahwa yang dimaksudkan pertanggungjawaban kuangan Negara yang dilakukan oleh pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal 23 ayat (5) UUD 1945 tidak saja mengenai pelaksanaan APBN, tetapi juga meliputi pelaksanaan APBD, keuangan unit-unit negara dan pada hakikatnya pelaksanaan

³ Ibid

kegiatan yang ada didalamnya secara langsung atau tidak langsung terkait dengan keuangan Negara.

Perbedaan paham atas pengertian keuangan Negara dalam artian luas atau sempit sampai saat ini, masih berkelanjutan hal ini tampak nyata dalam ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan tersebut di atas. Bahwa disebutkan dalam :

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dirumuskan bahwa keuangan negara meliputi kekayaan negara yang dipisahkan dengan penyertaan modal pada persero, seperti Pasal 2 huruf g yang rumusannya “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.” Apabila membaca Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara ini jelas pengertian keuangan negara, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara, sehingga kekayaan negara yang dipisahkan yang dimasukan sebagai penyertaan modal negara di persero adalah tetap kekayaan negara.
2. Dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) secara a contrario menentukan hal berbeda menyangkut kekayaan negara yang dipisahkan. Pengertian kekayaan negara tercantum pada Pasal 1 angka (10) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Kekayaan Negara yang dipisahkan berdasarkan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perusahaan Umum serta perseroan terbatas lainnya. Selanjutnya pada penjelasan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN yang artinya kekayaan negara yang dipisahkan merupakan kekayaan negara yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal kepada Badan Usaha Milik Negara.
3. Menindaklanjuti Pasal 2 Ayat huruf(g) Undang-undang nomor 17 Tahun 2003 di atas, maka pada pasal 3 Ayat (1) Undang-undang nomor 15 Tahun 2004 dinyatakan bahwa “Pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara yang dilakukan oleh BPK meliputi seluruh unsur keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 Undang-undang nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara”.
4. Pasal 19, Peraturan Pemerintah nomor 14 tahun 2005, menyatakan bahwa penghapusan secara bersyarat dan penghapusan secara mutlak atas piutang perusahaan Negara/Daerah dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang- undangan yang berlaku. Selanjutnya Pasal 20 menyatakan bahwa

tata cara dan penghapusan secara bersyarat dan penghapusan secara mutlak atas piutang Perusahaan Negara/Daerah yang pengurusan piutang diserahkan kepada PUPN (Panitia Urusan Piutang Negara), di atur lebih lanjut dengan peraturan Menteri Keuangan. Peraturan Pemerintah ini telah diubah melalui Peraturan Pemerintah nomor 33 Tahun 2006. Dengan peraturan terbaru ini maka penyelesaian utang piutang BUMN tidak lagi dilakukan oleh PUPN melainkan dilakukan secara mandiri oleh BUMN selaku subyek hukum yang mandiri.

5. Pasal 2 Ayat (1) Undang-undang Tindak Pidana Korupsi Nomor 31 tahun 1999 Jo Undang-undang Tahun 20 tahun 2001, yang berbunyi "Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian Negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah).

Memperhatikan hal tersebut di atas, dari sudut pandang kedudukan hukum (*Rechtspositie*) Pemerintah terdapat inkonsistensi hukum antara Kekayaan BUMN dalam hukum ranah privat atau hukum ranah publik bahkan ada ketetapan hukum yang tidak memberikan kepastian hukum dikaitkan dengan keuangan negara

Status harta kekayaan perseroan yang dipandang dari dua domain berbeda memberikan implikasi yang berbeda pula, karena dalam domain hukum publik dengan adanya kekayaan negara didalam harta kekayaan persero maka secara serta merta maka negara dapat melakukan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara di dalam perseroan tersebut.

Namun walaupun demikian didalam domain hukum privat, negara dianggap seperti layaknya pemegang saham biasa dan terlepas dari imunitasnya sebagai badan hukum publik karena dengan melakukan pernyataan modal maka negara dianggap telah menundukkan diri pada domain hukum privat dan negara tidak dapat melakukan pemeriksaan terhadap harta kekayaan persero.

BUMN memiliki hambatan untuk dapat merealisasikan maksud dan tujuan awal pendiriannya secara optimal dikarenakan tidak sinkronnya peraturan perundang-undangan antara Undang-undang Perseroan Terbatas, undang-undang Persero, Undang-undang BUMN, Undang-undang Keuangan Negara, Undang- undang Perbendaharaan Negara dan Undang-undang Anti Korupsi.

Implikasi dari perbedaan peraturan perundangan dalam pelaksanaan administrasi Negara tersebut, menyebabkan kebingungan dalam penerapannya dan tidak adanya kepastian hukum. Sebagai ilustrasi adalah tindakan pidana korupsi pada BUMN yang dapat mengakibatkan kerugian keuangan Negara atau pada derajat dibawahnya seperti menyoal tentang transaksi jual beli sebagai

operasional rutin perusahaan jika diperoleh hasil rugi maka apakah hal ini disebut dapat dikategorikan merugikan Negara. Salah satu unsur yang mendasar dalam tindak pidana korupsi adalah kerugian keuangan Negara. Oleh karenanya sebelum menentukan adanya kerugian keuangan Negara maka perlu ada kejelasan definisi secara yuridis tentang pengertian keuangan negara.

Menilik dari sisi persoalan peraturannya, Suatu sistem hukum sifatnya konsisten. Peraturan-peraturan hukum dikehendaki tidak bertentangan satu sama lainnya. Jika terjadi juga pertentangan karena adanya berbagai kepentingan dalam masyarakat, maka akan berlaku secara konsisten asas-asas hukum seperti "*lex specialis derogate legi generali*", *lex posteriori derogate legi priori*", *lex superior derogate legi inferiori*".⁴

Berdasarkan UU Keuangan Negara implicit dinyatakan BUMN harus selalu untung (karena jika merugi disebut sebagai kerugian Negara/korupsi), namun jika memperhatikan salah satu dari maksud dan tujuan dari pendiriannya yaitu menjadi perintis kegiatan_kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sector swasta maupun koperasi tentu hal ini mengandung arti kata resiko bisnis yang tinggi, oleh karenanya peraturan tersebut mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.

2. BUMN Sebagai Badan Hukum

Dalam ilmu hukum dikenal ada dua macam subyek hukum yaitu orang dan badan hukum. Badan hukum adalah sekumpulan orang yang terikat oleh suatu organisasi yang dapat bertindak seperti manusia pada umumnya. Badan hukum memiliki harta kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan pendiri maupun pengurusnya. Dalam melaksanakan kegiatannya badan hukum dapat bertindak berhubungan dengan pihak lain seperti mengadakan perjanjian atau membayar pajak dilakukan oleh pengurusnya.

Sejalan dengan teori tersebut BUMN sebagai badan hukum juga ditetapkan oleh undang-undang. Ada dua macam BUMN yaitu Persero dan Perum. Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (Pasal 11 UU BUMN). UU Perseroan Terbatas yang berlaku sekarang adalah UU No. 40 Tahun 2007. Persero memperoleh status badan hukum setelah akta pendirian disahkan oleh Menteri Hukum dan HAM.

Sedangkan untuk Perum berlaku ketentuan Pasal 35 UU BUMN yang menyebutkan, Perum didirikan dengan Peraturan Pemerintah, dan memperoleh status badan hukum sejak diundangkannya Peraturan Pemerintah tentang

⁴ Dian Rositawati, Kedaulatan Negara Dalam Pembentukan Hukum Di Era Globalisasi, Dalam Hukum Yang Bergerak, (Jakarta, Yayasan OIbor Indonesia), 2009.

pendiriannya. Dengan demikian akta pendirian Perum tidak perlu dilakukan pengesahan seperti Persero.

Setiap perusahaan didirikan untuk mencari keuntungan sehingga dipastikan memerlukan modal untuk menjalankan kegiatan usahanya. Modal BUMN berasal dari negara dari kekayaan negara yang dipisahkan (Pasal 4 ayat (1) UU BUMN). Arti dipisahkan tersebut sesuai dengan penjelasan Pasal 4 ayat (1), pemisahan kekayaan dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, Namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.

Dari ketentuan Pasal tersebut, tampak jelas dengan dipisahkannya dari APBN maka modal/kekayaan negara menjadi “putus” hubungannya dengan APBN, sehingga ketika harta kekayaan itu dimasukkan/diseter kepada BUMN membawa akibat, yaitu peralihan hak milik menjadi kekayaan BUMN. Harta kekayaan tersebut bukan lagi milik negara. Hal ini sejalan dengan teori badan hukum di atas, bahwa badan hukum memiliki harta kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan pendiri maupun pengurusnya. Oleh karena pengelolaannya sudah tidak mengikuti APBN, di dalam BUMN tidak mengenal adanya DIPA.

Untuk BUMN pendirinya adalah negara. Sebagai penyerta/pemasok modal BUMN, negara statusnya sebagai pemodal atau pemegang saham. Negara tidak dapat lagi campur tangan atau mengutak-utik modal yang telah dimasukkan BUMN karena sudah menjadi milik BUMN. Selaku pemegang saham mempunyai kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan direksi dan komisaris BUMN.

Dengan kedudukannya sebagai pemegang saham, negara berhak memperoleh pembagian keuntungan atau deviden dari BUMN setiap tahunnya. Sebaliknya apabila BUMN menderita kerugian, negara bertanggung jawab hanya terbatas sebesar modal yang dimasukkan ke dalam BUMN. Bagi persero, pemegang saham tidak bertanggung jawab atas kerugian PT yang melebihi saham yang dimiliki (Pasal 3 ayat (1) UUPT). Untuk Perum Pasal 39 huruf a UU BUMN menyatakan, bahwa pemodal (Menteri) tidak bertanggung jawab atas kerugian Perum yang melebihi penyertaan modal yang dimasukkannya.

Sebelum pemerintah melakukan pemisahan kekayaan negara dalam rangka penyertaan BUMN, uang tersebut masih berstatus uang publik, karena sebelum penyertaan modal terjadi, negara masih berstatus sebagai badan hukum publik yang tunduk dengan hukum publik. Namun setelah BUMN berdiri, kedudukan negara sebagai badan hukum publik seketika bertransformasi menjadi badan hukum privat, yaitu melakukan pendirian badan hukum BUMN, sehingga terjadilah transformasi dari uang publik menjadi uang privat (Djalil, 2007).

Kedudukan negara terhadap BUMN adalah sebagai pendiri BUMN. Di samping itu negara juga sebagai penyerta modal (pemegang saham). Selaku penyerta modal memiliki hak untuk mengendalikan BUMN melalui keputusan-keputusannya (keputusan RUPS). Tanggung jawab negara terbatas kepada besarnya modal yang dimasukkan. Apabila BUMN menderita kerugian yang melebihi modalnya maka negara tidak ikut bertanggung jawab untuk menanggung kerugian tersebut.

Kekayaan Badan Usaha Milik Negara adalah seluruh jumlah kekayaan yang tercatat dalam Neraca perusahaan. Kekayaan Negara pada BUMN terbatas pada kepemilikan saham perseroan dan kepemilikan modal pada Perum. Suatu Badan Hukum yang dibentuk Pemerintah dengan status kekayaan negara yang dipisahkan mengandung makna sejak dipisahkannya sebagian kekayaan Negara menjadi kekayaan Badan Hukum, telah terjadi transformasi yuridis atas keuangan publik menjadi keuangan privat yang tunduk sepenuhnya kepada hukum perdata. Demikian pula kedudukan hukum pejabat pemerintah yang duduk sebagai Pemegang Saham atau komisaris sama atau setara dengan kedudukan hukum masyarakat biasa atau Pemegang Saham swasta lainnya. Imunitas publiknya sebagai penguasa tidak berlaku lagi dan kepadanya tunduk dan berlaku sepenuhnya hukum privat meskipun perusahaan tersebut seratus persen milik Negara.

Penyertaan modal negara di sebuah korporasi statusnya adalah penyertaan biasa dengan status hukum yang sama dengan penyertaan oleh pihak partikelir lain (swasta). Tujuan pemisahan kekayaan Negara tersebut adalah untuk membuat demarkasi yang jelas antara tanggungjawab publik dengan tanggungjawab korporasi (privat). Undang-undang nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN pada penjelasan pasal 4 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Keberadaan BUMN bukan termasuk lembaga negara atau lembaga pemerintah, karena BUMN tidak berada pada struktur organisasi negara maupun pemerintah, dan seperti telah disebutkan di atas bahwa BUMN adalah perusahaan yang statusnya sebagai badan hukum perdata. Dengan statusnya tersebut harta kekayaan BUMN bukan merupakan kekayaan Negara.

3. Fatwa Mahkamah Agung

Pada tahun 2006 Mahkamah Agung pernah mengeluarkan fatwa atas permintaan Menteri Keuangan RI. Fatwa dituangkan dalam surat Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 tanggal 16 Agustus 2006 Perihal Permohonan fatwa hukum, berbunyi sebagai berikut;

Menunjuk surat Menteri Keuangan RI Nomor S-324/MK.01/2006 tanggal 26 Juli 2006 perihal tersebut di atas, dan setelah Mahkamah Agung mempelajarinya dengan ini dapat disampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Bahwa Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara berbunyi: "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 4 ayat (1) Undang-undang yang sama menyatakan bahwa "Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan". Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) tersebut dikatakan bahwa "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 pengelolanya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolanya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat";
2. Bahwa dalam pasal-pasal tersebut di atas, yang merupakan undang-undang khusus tentang BUMN, jelas dikatakan bahwa modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan dari APBN dan selanjutnya pembinaan dan pengelolanya tidak didasarkan pada sistem APBN melainkan didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat;
3. Bahwa pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan : "Piutang Negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Pemerintah Pusat dan/atau hak Pemerintah Pusat yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah";
4. Bahwa meskipun Pasal 8 Undang-undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara menyatakan bahwa "piutang Negara atau hutang kepada Negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Negara atau Badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh Negara berdasarkan suatu peraturan, perjanjian atau sebab apapun" dan dalam penjelasannya dikatakan bahwa piutang Negara meliputi pula piutang "badan-badan yang umumnya kekayaan dan modalnya sebagian atau seluruhnya milik Negara, misalnya Bank-bank Negara, PT-PT Negara, Perusahaan-perusahaan Negara, Yayasan perbekalan dan persediaan, Yayasan Urusan Bahan Makanan dan sebagainya", serta Pasal 12 ayat (1) Undang-undang yang sama mewajibkan Instansi-instansi Pemerintah dan Badan-badan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 untuk menyerahkan piutang-piutang yang adanya dan besarnya telah pasti menurut hukum akan tetapi penanggung hutangnya tidak mau melunasi sebagaimana mestinya kepada

Panitia Urusan Piutang Negara, namun ketentuan **tentang piutang BUMN dalam Undang-undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 tersebut tidak lagi mengikat secara hukum** dengan adanya Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang merupakan undang-undang khusus (*lex specialis*) dan lebih baru dari Undang-undang Nomor 49 Prp Tahun 1960;

5. Bahwa begitu pula halnya dengan **Pasal 2 huruf g Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 yang berbunyi: 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”, yang dengan adanya Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN maka ketentuan dalam Pasal 2 huruf g khusus mengenai “kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah” juga tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum;**
6. Bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, dapat dilakukan perubahan seperlunya atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah.

Dari fatwa Mahkamah Agung di atas dapat disimpulkan bahwa ketentuan Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara tidak mengikat secara hukum kepada BUMN, dengan demikian harta kekayaan BUMN yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan bukan merupakan kekayaan negara.⁵

4 . Revisi Terbaru UU BUMN

Disahkannya **Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025** tentang Perubahan ketiga atas **Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN (UU BUMN)** pada 24 Februari 2025 mengawali babak baru pengelolaan BUMN di Indonesia. Secara signifikan, perubahan ini berdampak pada kerangka hukum pengelolaan BUMN di Indonesia. Sebelumnya, kerugian yang dialami oleh BUMN dianggap sebagai kerugian negara, mengingat permodalan BUMN merupakan bagian dari kekayaan negara. Namun, dengan revisi yang baru, kerugian yang dialami BUMN tidak lagi dipandang sebagai kerugian negara. Dengan kata lain, setiap keuntungan dan kerugian yang dihadapi BUMN sepenuhnya menjadi tanggung jawab manajemen masing-masing.

⁵ Gatot Supramono, Kedudukan BUMN Dalam Hubungannya Dengan Keuangan Negara dan Pengaruhnya Terhadap Penyelesaian Sengketa Perdata di Pengadilan, <https://www.google.com/search?q=kedudukan+bumn+dalam+hubungannya+dengan+keuangan+negara&coq=kedudukan+bumn+dalam+hubungannya+dengan+keuangan+negara>, diakses 17 April 2025.

Perubahan ini juga memberi ruang lebih besar bagi manajemen BUMN untuk mengelola entitas mereka tanpa adanya rasa takut 'dikriminalisasi' atas kebijakan bisnis yang diambil. Salah satu aspek penting adalah pengaturan tentang *business judgment rule* (BJR), yang memberikan perlindungan hukum bagi manajemen BUMN dalam pengambilan keputusan strategis, selama dilakukan dengan niat baik (*good faith*), berdasarkan analisis yang wajar, dan tidak melanggar peraturan perundang-undangan. Tujuannya, agar dapat menciptakan iklim bisnis yang lebih dinamis.⁶

Selain itu, pascarevisi, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tidak lagi memiliki kewenangan langsung untuk melakukan pemeriksaan terhadap BUMN. BPK hanya berwenang untuk melakukan pemeriksaan terhadap BUMN dengan 'tujuan tertentu' atas permintaan dari DPR RI yang membidangi BUMN tersebut. Pertanyaan tentang transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan BUMN di masa depan pun muncul. Adakah perubahan ini akan memperbaiki atau justru memperburuk kinerja BUMN dalam jangka panjang? Bagaimana BUMN bertanggung jawab atas keputusan bisnis yang mereka ambil? Apakah perubahan tersebut dapat mendukung daya saing BUMN di pasar nasional dan global? Bagaimana fenomena kerugian BUMN pascarevisi UU BUMN ini serta pembatasan *supervisory body*, dalam hal ini BPK, terhadap BUMN?⁷

ANALISIS

Perseroan merupakan badan hukum mandiri yang menyanggah hak dan kewajibannya sendiri termasuk hak atas harta kekayaan yang terpisah dari kekayaan pribadi para pendiri maupun pengurusnya. Berdasarkan pada konsepsi yang demikian maka jelaslah bahwa setiap perseroan terbatas harus mendapatkan pengakuan yuridis atas status kemandiriannya sebagai badan hukum.

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

⁶ Dalam sambutannya mewakili Pemerintah setelah penandatanganan UU BUMN terbaru Erick Tohir menyampaikan bahwa adanya pengaturan status kekayaan BUMN sebagai kekayaan negara yang dipisahkan dalam UU terbaru ini dimaksudkan untuk memberikan fleksibilitas kepada BUMN dalam menjalankan aksi korporasi sehingga memperkuat daya saing BUMN dan mendukung target pertumbuhan ekonomi yang diharapkan.

⁷ Revisi Undang-Undang BUMN, Peluang Atau Tantangan, <https://www.hukumonline.com/berita/a/revisi-uu-bumn-peluang-atau-tantangan-1t67cef5eb47f8d/>, diakses 19 April 2025

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

UU BUMN secara eksplisit telah menegaskan berlakunya segala ketentuan dan prinsip perseroan sebagaimana diatur dalam UU Perseroan Terbatas bagi kelembagaan BUMN Persero. Melalui pengaturan yang demikian maka jelaslah bahwa segala prinsip kemandirian PT demi hukum berlaku bagi BUMN Persero.

Secara substantif BUMN Persero tidak lain merupakan suatu badan hukum mandiri (*separate legal entity*) yang berbentuk Perseroan Terbatas. Berdasarkan tradisi *common law*, karakteristik utama atas kedudukan Perseroan sebagai badan hukum mandiri adalah mengenai adanya pemisahan yang tegas antara pengelolaan perseroan dengan kekuasaan para pemiliknya. Yang berarti bahwa kekayaan BUMN merupakan kekayaan BUMN itu sendiri dan bukan merupakan bagian dari keuangan negara.

BUMN Persero sebagai Perseroan Terbatas merupakan entitas bisnis yang memiliki kedudukan mandiri terlepas dari orang atau badan hukum lain dari orang yang mendirikan, pengaturannya tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Modal BUMN Persero berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan dari APBN dan selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak didasarkan pada sistem APBN melainkan didasarkan pada mekanisme korporasi melalui prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang sehat.

Penyertaan atas modal saham itu sendiri menurut Pasal 34 ayat (1) UU Nomor 40 Tahun 2007 dapat dilakukan dalam bentuk uang dan/atau dalam bentuk lainnya. Secara yuridis, modal yang disertakan ke dalam perseroan bukan lagi menjadi kekayaan orang menyertakan modal, tetapi menjadi kekayaan perseroan itu sendiri. Di sini terjadi pemisahan kekayaan antara kekayaan pemegang saham dan perseroan. Dengan karakteristik yang demikian, tanggung jawab pemegang saham atas kerugian atau utang perseroan juga terbatas. Utang atau kerugian tersebut semata-mata dibayar secukupnya dari harta kekayaan yang tersedia dalam perseroan.

Berdasarkan hukum suatu korporasi adalah *rechtspersoon*, yaitu orang yang cakap menjunjung hak dan kewajibannya, memiliki kekayaan sendiri, memiliki kewenangan kontraktual serta dapat menuntut dan dituntut atas nama dirinya sendiri (*persona standi in iudicio*). Tujuan pemisahan Badan Hukum Perdata dari institusi Negara adalah sangat jelas untuk membatasi tanggungjawab Badan Hukum manakala terjadi exposure bisnis dari keputusan bisnis yang dilaksanakannya, untuk tidak menyentuh kekayaan negara yang lain.

Konstruksi berfikir dalam bagian analisis ini ternyata kemudian sejalan dengan revisi terbaru UU BUMN (perubahan ketiga) dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 yang lebih jelas lagi menegaskan terpisahnya kekayaan BUMN Persero dengan kekayaan negara.

Berdasarkan analisis ini maka jika dikaitkan dengan konteks sengketa perdata yang terjadi antara BUMN Persero dengan pihak lain, jika proses litigasi mengharuskan adanya proses sita dan atau eksekusi terhadap aset BUMN maka proses tersebut dilakukan sebagaimana dilakukan terhadap subyek hukum lainnya.

KESIMPULAN & SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan dan analisis yang telah diuraikan terdahulu maka dapat didimpulkan bahwa BUMN Persero adalah korporasi yang berbentuk badan hukum dan merupakan subyek hukum yang memenuhi kualifikasi untuk dinyatakan sebagai *rechtspersoon*, yaitu orang yang cakap menjunjung hak dan kewajibannya, memiliki kekayaan sendiri, memiliki kewenangan kontraktual serta dapat menuntut dan dituntut atas nama dirinya sendiri (*persona standi in iudicio*). Sehingga dengan demikian, dalam lingkup sengketa perdata sewaktu-waktu ia dapat menjadi pihak Penggugat, Tergugat atau Turut Tergugat, dan ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan mekanisme penyelesaian hukum sengketa perdata dapat diberlakukan terhadap aset BUMN Persero, termasuk penyitaan dan eksekusi;

Tujuan pemisahan BUMN Persero sebagai Badan Hukum Perdata dari institusi Negara adalah sangat jelas untuk membatasi tanggungjawab Badan Hukum manakala terjadi exposure bisnis dari keputusan bisnis yang dilaksanakannya, untuk tidak menyentuh kekayaan negara yang lain;

Saran

Perbedaan pendapat menyikapi status hukum aset BUMN Persero tidak akan pernah tuntas sepanjang peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hal tersebut tidak diharmonisasi secara menyeluruh, sehingga untuk menghindari polemik yang tidak berkesudahan dan/atau adanya tindakan hukum yang berbeda-beda terhadap kasus-kasus yang serupa, tidak ada upaya yang paling efektif untuk menyudahinya kecuali dengan mengharmonisasi seluruh peraturan perundang-undangan terkait, untuk hanya menentukan satu status hukum yang sama terhadap aset BUMN.

DAFTAR PUSTAKA

- Gatot Supramono, Kedudukan BUMN Dalam Hubungannya Dengan Keuangan Negara dan Pengaruhnya Terhadap Penyelesaian Sengketa Perdata di Pengadilan, <https://www.google.com/search?q=kedudukan+bumn+dalam+hubungannya+dengan+keuangan+negara&oq=kedudukan+bumn+dalam+hubungannya+dengan+keuangan+negara>, diakses 17 April 2025.
- Link Download UU No.1/2025 tentang BUMN yang Diteken Presiden Prabowo, <https://market.bisnis.com/read/20250227/192/1843123/link-download-uu-no12025-tentang-bumn-yang-diteken-presiden-prabowo>, diakses 19 April 2025.
- Meidy Yanto Sandi, Muhammad Hadin Muhjad, Akhmad Syaufi, (2023), Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Dalam Bentuk Persero, Jurnal Nolak, 2 (1), 181-202.
- Muhammad Iqbal Fadhilah, Akibat Hukum Pengelolaan Negara Yang Dipisahkan, <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpknl-gorontalo/baca-artikel/13225/Akibat-Hukum-Pengelolaan-Kekayaan-Negara-yang-Dipisahkan-Studi-Pada-Penetapan-Pelaksanaan-Eksekusi-Lelang-BUMN-di-Bidang-Perbankan.html>, diakses 17 April 2025
- Revisi Undang-Undang BUMN, Peluang Atau Tantangan, <https://www.hukumonline.com/berita/a/revisi-uu-bumn-peluang-atau-tantangan-1t67cef5eb47f8d/>, diakses 19 April 2025
- Dian Rositawati, Kedaulatan Negara Dalam Pembentukan Hukum Di Era Globalisasi, Dalam Hukum Yang Bergerak, (Jakarta, Yayasan OIbor Indonesia), 2009.