

BAB III

KEWENANGAN PENGAWASAN BUMN OLEH DPR DITINJAU DARI HUKUM BISNIS DAN HUKUM TATA NEGARA

A. Pengawasan BUMN oleh DPR

1. Profil BUMN

Dalam rumusan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagaimana pernah diberlakukan dalam tatanan pemerintahan Orde Baru sebagai arah Kebijakan Pembangunan Nasional di Indonesia dengan jelas dikemukakan, bahwa BUMN bersama-sama dengan usaha swasta termasuk pula koperasi diarahkan untuk tumbuh menjadi suatu kegiatan usaha yang dapat menjadi penggerak utama pengembangan dan peningkatan pertumbuhan ekonomi nasional, melalui pemerataan kegiatan pembangunan dan hasil-hasilnya, serta diharapkan pula memperluas kesempatan usaha dan lapangan kerja menuju terwujudnya suatu perekonomian nasional yang sehat, tangguh, dan mandiri.¹

Keinginan menjadikan BUMN sebagai salah satu penggerak utama pertumbuhan ekonomi nasional, tentu saja akan mendorong pengembangan BUMN itu sendiri, tetapi juga menjadikan BUMN sebagai salah satu pilar penting dalam pembangunan nasional. Peran penting BUMN bukan hanya diharapkan sebagai pengembang kepentingan dan pelayanan serta pemenuhan

¹ **Aminuddin Ilmar**, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2012., hlm. 69.

kebutuhan rakyat banyak, akan tetapi juga sebagai penyumbang terbesar dalam perekonomian nasional². Hal itu dilihat secara nyata melalui peranannya selaku perintis kegiatan usaha-usaha dalam perekonomian nasional. Bahkan BUMN dapat pula menjadi juru selamat untuk keluar dari krisis ekonomi nasional, sekaligus sebagai penggerak perekonomian nasional ketika usaha swasta tidak lagi dominan dan babak belur akibat krisis tersebut.

Peran penting BUMN sebagai salah satu aset negara yang masih dianggap produktif untuk menyelamatkan perekonomian nasional. BUMN juga memiliki peran penting dalam penyelenggaraan sektor-sektor ekonomi yang beroperasi hampir di seluruh sektor perekonomian negara dan beberapa diantaranya termasuk dalam kategori penyelenggara ekonomi secara monopolistik bagi cabang-cabang produksi yang dianggap penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak³.

Kedudukan dan posisi BUMN sekarang ini BUMN merupakan faktor ekonomi yang sangat prominen sifatnya, terlebih dalam menjalankan perannya sebagai badan usaha yang memegang monopoli penyelenggaraan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu, kemampuan dan kinerja BUMN menjadi tumpuan harapan tidak saja untuk dapat menyelenggarakan fungsi

² **Harsono**, *Kerjasama antara Perusahaan Negara, Swasta, dan Koperasi dalam rangka Menyukseskan Pembangunan Ekonomi di Indonesia*, Pidato pengukuhan dalam penerimaan jabatan Guru Besar, Universitas Brawijaya, Malang, 1989, hlm 2. Dikutip oleh **Aminuddin Iimar**, *Hak Menguasai.....*, *Ibid.*, hlm. 70.

³ **Sofyan A. Djailil**, *BUMN: Lokomotif Ekonomi di Masa Krisis*, dalam majalah Manajemen Usahawan Indonesia, Nomor 6 Tahun XXVIII, Juni 1999, hlm. 51.

kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat di pasar dalam negeri maupun di pasar global.

Kehadiran BUMN atau pendirian BUMN umumnya latar belakang pendirian usaha negara tidak hanya didasarkan pada alasan ideologis semata, akan tetapi sering kali didasari alasan ekonomi, sosial, politik, warisan sejarah dan sebagainya. Keberadaan BUMN di Indonesia belum berapa lama dan merupakan peninggalan atau warisan sejarah pemerintah Hindia Belanda melalui program nasionalisasi dan baru dilekatkan alasan ekonomi, dan politis setelah BUMN difungsikan sebagai “*agent of development*”.

2. Konsep Keuangan Negara

Konsep keuangan negara diatur dalam peraturan perundang-undangan negara Republik Indonesia yaitu, UUD 1945 Pasal 23: “Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Apabila DPR tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu”.

Pasal 23C UUD 1945, “hal-hal mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang”. UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

pada Pasal 1 ayat (1), “ 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 ayat (6) Perusahaan Daerah adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Pasal 2 Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi : hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman, kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga; Penerimaan Negara; Pengeluaran Negara; Penerimaan Daerah; Pengeluaran Daerah; 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; kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum; kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 1 ayat (1) Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.

Kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN dan kekayaan BUMN secara keseluruhan belum menemukan konsistensi. Sejak dikeluarkannya

Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor 62/UU-XI/2013, konsep kekayaan BUMN menjadi terdistorsi. Kedua putusan tersebut semakin menegaskan bahwa kedudukan kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN merupakan objek keuangan negara, atau dengan kata lain, kekayaan yang tidak terpisahkan dari kekayaan negara.

Putusan-putusan tersebut bersinggungan dengan ketentuan dalam UU BUMN dan UU Keuangan Negara. Ketentuan tentang BUMN pada kedua Undang-Undang tersebut, yaitu:

Pasal 1 angka 1 UU BUMN: 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 10 UU BUMN: Kekayaan Negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Perseroan dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.

Pasal 4 ayat (1) UU BUMN : Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Pasal 4 ayat (2) UU BUMN: Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari: (a) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; (b) kapitalisasi cadangan; (c) sumber lainnya.

Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara: 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 daerah⁴.

Secara konseptual dan yuridis, Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor 62/UU-XI/2013 tidak sejalan dengan ketentuan UU BUMN sebagaimana disebutkan di atas. Pemisahan kekayaan negara dan APBN yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN, semestinya berdampak pada pembinaan dan pengelolaan kekayaan BUMN yang tidak lagi berdasarkan pada sistem APBN, melainkan didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat, sebagaimana juga sejalan dengan Fatwa MA Nomor WKMA/Yud/20/VIII.2006⁵. Ketika negara telah memisahkan kekayaannya dan menanamkan pada BUMN, kekayaan yang telah dipisahkan tersebut bertransformasi menjadi saham BUMN. Pada BUMN persero, saham yang dimiliki negara tersebut paling sedikit 51%,⁶ sedangkan pada BUMN perum, seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham⁷.

⁴ **Erman Rajagukguk**, *“Walaupun Keuangan BUMN Bukan Keuangan Negara, KPK, Kejaksaan, dan Kepolisian Tetap Berwenang Memeriksa Korupsi di BUMN”*, Makalah hlm. 1, diakses dari <http://www.ermanhukum.com/dokumen/keuangan%20BUMN%20bukan%20Keuangan%20Negara.pdf>, pada 22 Desember 2019.

⁵ Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 23.

⁶ Pasal 1 angka 2 UU No. 19 Tahun 2003 tentang UU BUMN

⁷ Pasal 1 angka 4 UU No. 19 tahun 2003 tentang UU BUMN

Menteri BUMN bertindak selaku pemegang saham negara yang ditunjuk dan/atau diberi kuasa untuk mewakili pemerintah pada BUMN persero dan bertindak sebagai pemilik modal pada BUMN perum dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan.⁸ Hal ini memberikan legalisasi bagi menteri BUMN untuk berperan sebagai RUPS apabila seluruh saham BUMN persero dimiliki negara. Menteri BUMN bertindak selaku pemegang saham pada persero dan perseroan terbatas dalam hal ini tidak seluruh sahamnya dimiliki oleh negara.⁹

Keuangan negara yang dipisahkan telah bertransformasi menjadi saham. Dan menteri BUMN juga bertindak sebagai kuasa negara dalam memegang saham BUMN, rezim pengelolaan dan pemberdayaan BUMN telah berganti menjadi prinsip-prinsip hukum perseroan terbatas yang tercantum dalam UU PT.

Mempersamakan keuangan BUMN sebagai keuangan negara akan berimplikasi pada terhambatnya aktivitas pengelolaan bisnis BUMN. Hal ini disebabkan, terdapatnya konsekuensi merugikan keuangan BUMN secara *mutatis muntadis* merugikan keuangan negara, sehingga pengurus BUMN berpotensi disangkutkan dengan tindak pidana korupsi.

Secara konseptual, pengelolaan keuangan negara berbeda dengan pengelolaan keuangan BUMN. Keuntungan dan kerugian merupakan hal yang lazim didapatkan suatu entitas bisnis. Kerugian merupakan risiko bisnis.

⁸ Pasal 1 angka 5 UU No. 19 tahun 2003 tentang UU BUMN

⁹ Pasal 14 ayat (1) UU No. 19 tahun 2003 tentang UU BUMN

Namun sebaliknya, dalam pengelolaan keuangan negara, negara bukan entitas yang mencari untung dan bisa menderita kerugian atas suatu keputusan bisnis. Padahal, pemisahan ini telah secara tegas dikemukakan dalam Putusan MK Nomor 77/PUU-XI/2011 yang menyatakan bahwa piutang negara hanyalah piutang pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah, tidak termasuk piutang badan-badan usaha yang secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh negara, termasuk dalam hal ini piutang BUMN. Apabila piutang negara tidak termasuk piutang BUMN, begitu pula kerugiannya, dan secara lebih luas lagi, kekayaannya secara umum. Dengan demikian, direksi BUMN persero, sebagai organ pengurus BUMN, harus bertanggungjawab atas tindakan pengambilan keputusan bisnisnya yang merugikan BUMN persero dan yang dianggap merugikan keuangan negara¹⁰.

Meskipun MK telah mengukuhkan kekayaan negara yang dipisahkan kepada BUMN termasuk ke keuangan negara dalam Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, direksi dan komisari BUMN dapat terhindarkan dari pertanggungjawaban atas kerugian yang dialami oleh BUMN berdasarkan implementasi prinsip *business judgement rules* dan seperangkat aturan tentang pertanggungjawaban direksi dan komisari dalam UU BUMN dan UU PT. Walaupun kerugian BUMN dapat dianggap sebagai kerugian negara, direksi dan komisaris tetap mendapatkan perlindungan hukum atas keputusan bisnis yang diambilnya,

¹⁰ **Refly Harun**, *Badan Usaha Milik Negara Dalam Sudut Pandang Tata Negara*, Balai Pustaka, Jakarta, 2019, hlm. 54.

sepanjang keputusan tersebut dilakukan secara wajar dan patut, berdasarkan iktikad baik, dan semata-mata untuk kepentingan perusahaan.

3. Konsep Modal Perseroan

Perseroan sebagai bentuk usaha yang menjalankan perusahaan pastilah membutuhkan modal. Ada 2 skema pendanaan untuk memenuhi kebutuhan modal bagi perseroan, *pertama* adalah melalui utang (*debt financing*) dan *kedua* melalui penyertaan modal (*equity financing*)¹¹. UU No 40 Tahun 2007 tentang PT mengatur struktur permodalan perseroan menjadi 3 macam: ¹² 1) Modal Dasar (*authorized capital/ statute capital*) adalah modal yang ditetapkan dalam Anggaran Dasar perseroan. Jumlah modal ini harus habis terbagi dalam nominal saham yang dikeluarkan oleh perseroan. 2) Modal ditempatkan (*subscribed capital/ issued capital*) adalah saham terjual yang telah diambil baik oleh pendiri maupun orang lain tersebut belum dibayar penuh. Pendiri dan orang lain tersebut mempunyai kewajiban untuk menyetor sejumlah kekurangan dari harga saham yang telah mereka ambil. 3) Modal Disetor (*paid in capital*) adalah modal yang telah disetorkan ke kas perseroan atas saham yang terjual Konsep Badan Hukum. Menurut H.M.N Purwosutjipto suatu badan dapat dikategorikan sebagai badan hukum harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut¹³:

¹¹ **Tri Budiyo**, *Hukum Perusahaan*, Griya Media, Salatiga, 2011, hlm. 75.

¹² *Ibid*, hlm. 78.

¹³ **Ali Rido**, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 56.

- a) Adanya harta kekayaan (hak-hak) dengan tujuan tertentu yang terpisah dengan kekayaan pribadi para sekutu atau pendiri badan itu;
- b) Kepentingan yang menjadi tujuan adalah kepentingan bersama yang bersifat stabil;
- c) Adanya beberapa orang sebagai pengurus badan tersebut.

Ketiga unsur diatas merupakan unsur material (substantif) bagi suatu badan hukum. Kemudian persyaratan lainnya adalah persyaratan formal, yakni adanya pengakuan dari negara yang mengakui suatu badan adalah badan hukum. Suatu badan usaha berstatus badan hukum jika memenuhi syarat materiil dan formil, yaitu:¹⁴ **syarat materiil:** harta kekayaan yang dipisahkan, terpisah dari harta kekayaan anggotanya, tujuan tertentu (bisa diil/ komersial), punya hak dan kewajiban sendiri sebagai subjek hukum (dapat dituntut atau menuntut), punya organisasi teratur, tercermin dari AD/RT. **Syarat Formal** adalah syarat-syarat yang harus dipenuhi dengan permohonan untuk mendapatkan statusnya sebagai badan hukum, biasanya diatur dalam peraturan yang mengatur tentang badan hukum yang bersangkutan.

Dalam ilmu hukum dikenal berbagai teori tentang suatu badan hukum yang menyebabkan eksistensinya terpisah dari para anggota/pemegang sahamnya dengan berbagai konsekuensi yuridis dari keterpisahan tersebut¹⁵. Pengakuan prinsip keterpisahan tanggung jawab antara perusahaan selaku badan hukum dan pemegang saham sebagai pribadi

¹⁴ **Handri Raharjo**, *Hukum Perusahaan*, Pustaka Yustisia, Cetakan Pertama, , Yogyakarta, 2009, hlm. 25.

¹⁵ **Munir Fuadi**, *Doktrin-doktrin Modern Dalam Corporate Law dan Eksistensinya Dalam Hukum Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Cetakan Ketiga, Bandung, 2014, hlm. 3.

sudah merupakan hal yang berlaku secara umum dalam sistem hukum manapun di dunia ini. Dalam sistem hukum Indonesia hal tersebut diakui secara tegas oleh UU No 40 Tahun 2007 tentang PT di dalam Pasal 3 ayat (1), bahwa pemegang saham perseroan tidak bertanggungjawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan dan tidak bertanggungjawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimiliki.

Penyertaan modal pemerintah pusat/daerah adalah pengalihan barang milik negara/daerah yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/ saham negara/daerah pada BUMN, BUMD, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara (PP No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah Pasal 1 angka (19)).

Jika ketentuan dan syarat modal/ kekayaan/ aset suatu badan hukum harus terpisahkan dari pendiri ataupun sekutunya, maka dengan dipisahkannya kekayaan negara sebagai penyertaan modal pada BUMN sebagai kekayaan yang dipisahkan pengelolaannya dari sistem APBN, maka secara otomatis modal/ kekayaan negara tersebut menjadi "*lepas/ tidak terikat/ putus*" dengan APBN. Sehingga dengan demikian, ketika harta kekayaan negara itu dimasukkan ataupun disetor ke dalam BUMN mengakibatkan beralihnya hak kepemilikan negara atas kekayaan yang telah dipisahkan tersebut menjadi hak BUMN persero. Dan oleh karena pengelolaan harta kekayaan yang dipisahkan tersebut sudah tidak lagi mengikuti sistem APBN, maka dengan jelas dan tegas dapat dikatakan bahwa, harta kekayaan yang dipisahkan

tersebut bukanlah milik negara lagi. Maka hak pemerintah/ negara pada BUMN berbadan hukum persero terbatas hanya sebatas kepemilikan atas saham saja. Hal ini sejalan dengan teori badan hukum diatas, bahwa salah satu karakteristik badan hukum adalah memiliki harta kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan pendiri maupun pengurusnya.

4. Pengawasan DPR

DPR mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Yang diatur dalam Pasal 20A UUD 1945:

Fungsi Anggaran:

- 1) Memberikan persetujuan atas RUU tentang APBN (yang diajukan Presiden);
- 2) Memperhatikan pertimbangan DPD atas RUU tentang APBN dan RUU terkait pajak, pendidikan dan agama;
- 3) Menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
- 4) Memberikan persetujuan terhadap pemindah tanganan aset negara maupun terhadap perjanjian yang berdampak luas bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara.

Fungsi Pengawasan:

- 1) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN dan kebijakan pemerintah;
- 2) Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD (terkait pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan SDE lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama).

BUMN merupakan perusahaan negara yang pada satu titik terikat pada ketentuan-ketentuan pemerintahan di bidang hukum publik, di sisi lain terikat

pada ketentuan-ketentuan korporat di bidang hukum privat¹⁶. Hal ini disebabkan modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Pemisahan kekayaan negara pada BUMN harus dipandang bahwa negara masih memiliki hubungan sebagai pemegang saham dalam BUMN. Ketika negara memisahkan kekayaan pada BUMN, pada mulanya negara memiliki hak dan kewajiban terhadap sejumlah dana yang dimilikinya. Ketika dana tersebut dipisahkan untuk ditempatkan sebagai modal pada perseroan, hak dan kewajiban terhadap dana tersebut bertransformasi menjadi hak dan kewajiban yang tertuang dalam kepemilikan saham sebagai konsekuensi dari dibentuknya subjek hukum yang juga memiliki hak dan kewajiban tersendiri.¹⁷

Selain itu, dari segi tujuan pembentukannya, BUMN merupakan kepanjangan tangan negara untuk mengejawantahkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 untuk mencapai tujuan negara, yakni memajukan kesejahteraan umum untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini juga tercermin dalam maksud dan tujuan pendirian BUMN sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (2) UU BUMN. Salah satunya, BUMN dibentuk untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak. Apalagi Pasal 66 ayat (1) dan (2) mengamanatkan bahwa pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan

¹⁶ **Muhammad Djafar Saidi**, *Hukum Keuangan Negara*, Rajawali Press, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 6-7.

¹⁷ **Merdiansa Paputungan**, *Diskursus Kewenangan Audit BPK terhadap Keuangan BUMN (Perseroan) Pasaca Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013*, *Mimbar Hukum*, Volume 29, Nomor 3, Fakultas Hukum UGM, 2017, hlm. 438.

umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN, yang harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan RUPS/Menteri BUMN.

Di sisi lain, BUMN juga dipahami menyelenggarakan bidang usahanya berdasarkan prinsip-prinsip perseroan terbatas, sebagaimana diatur dalam Pasal 11 UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Hal ini juga tergambar di dalam maksud dan tujuan pembentukan BUMN, diantaranya untuk memberikan sumbangan pada perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya serta untuk mengejar keuntungan.

Memaknai Pasal 20A ayat (1) dan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 yang dikatakan sebagai landasan DPR dan BPK untuk mengawasi BUMN yang dimana meletakkan peran DPR dan BPK terhadap BUMN. Tindakan pemerintahan yang melekat pada BUMN dapat dilihat dari prespektif pengelolaan keuangan negara, sebagaimana diatur dalam UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan negara. Pasal 4 ayat (1) dan (2) UU BUMN menyebutkan bahwa modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Penyertaan modal tersebut dapat berasal dari APBN, kapitalisasi cadangan, dan sumber lainnya. Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN disebutkan 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, tetapi pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Berdasarkan pemaparan pasal tersebut, maka *government action* muncul ketika pemerintah hendak melakukan penyertaan modal negara ke dalam BUMN melalui mekanisme APBN. Disinilah kemudian DPR menjalankan fungsi pengawasan dan fungsi anggaran yang bersandarkan pada Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan”, sebagaimana dikemukakan oleh MK dalam Putusan Nomor 12/PUU-XVI/2018 dan Putusan Nomor 14/PUU-XVI/2018¹⁸.

Pada saat pemerintah mengajukan RUU APBN yang berkenaan dengan penyertaan modal BUMN, DPR menjalankan fungsi *Check and balances* untuk mempertanyakan pengelolaan keuangan negara yang dialokasikan untuk BUMN, baik untuk mendirikan maupun menambah modal BUMN. Dalam hal ini DPR dapat menyetujui atau tidak menyetujui rancangan yang disampaikan pemerintah. Kedudukan DPR dalam hal pembahasan RUU APBN bersama pemerintah. Hal ini dilakukan untuk memastikan bahwa undang-undang APBN nantinya dapat dilaksanakan secara tepat dan efisien.

Government action lainnya yang dapat dijadikan objek pengawasan DPR adalah pembentukan aturan-aturan hukum mengenai BUMN secara umum dan garis-garis kebijakan pemerintah tentang BUMN dan pelaksanaannya. Fungsi *controlling* yang dilakukan DPR sama seperti yang dipaparkan pada paragraf sebelumnya dan pada Putusan MK No. 12/PUU-XVI/2018 dan Putusan MK No. 14/PUU-XVI/2018. Dengan demikian, apa yang diputuskan oleh MK pada dasarnya sudah tepat. Fungsi pengawasan DPR tetap diperlukan, tetapi

¹⁸ Refly Harun, *Badan Usaha....., Op.Cit.*, hlm. 64.

ditempatkan pada hal-hal yang berkenaan dengan *government action* dalam pengelolaan BUMN¹⁹.

Dalam praktek antara *government action* dan *corporate action* bercampur baur dalam batas yang kabur. Menurut Refly Harun, semua tindakan negara (kementerian atau menteri BUMN) di luar RUPS harus dipandang sebagai *government action* sehingga tetap menjadi objek pengawasan DPR. Namun, pengawasan tersebut tidak langsung ke BUMN, melainkan tetap kepada pemerintah (menteri BUMN). Seharusnya tidak boleh ada pengawasan DPR langsung terhadap BUMN. Pengawasan BUMN dilakukan secara tidak langsung, yaitu pengawasan tindakan-tindakan pemerintahan yang dilakukan pemerintah terhadap BUMN.²⁰

Demikian pula pada pengawasan yang dilakukan oleh BPK sebagaimana ditegaskan MK dalam Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013. Berdasarkan Pasal 71 ayat (2) UU BUMN, pada dasarnya telah jelas ditetapkan bahwa BPK berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemeriksaan tersebut tunduk pada UU BPK dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Sesuai dengan Pasal 3 ayat (1) Uu no. 15 tahun 2006, pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU Keuangan Negara, yang juga meliputi kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN²¹.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*, hlm. 65. Pendapat ini sering dikemukakan Oleh Refly Harun dalam berbagai seminar atau kegiatan terkait BUMN.

²¹ *Ibid.*

Selain itu, Pasal 6 ayat (1) UU BPK menyatakan, BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga negara lainnya, bank Indonesia, BUMN, badan layanan umum (BLU), BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa BPK juga memiliki wewenang untuk mengawasi BUMN.

Namun demikian, sampai mana batasan pemeriksaan BPK terhadap BUMN, mengingat BUMN, terutama BUMN persero, separuhnya badan hukum privat yang terikat pada prinsip-prinsip pengelolaan perseroan terbatas. Melihat Pasal 6 ayat (3) UU BPK, pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Karena BUMN seharusnya tidak tunduk kepada pemeriksaan yang didasarkan pada pemeriksaan dan pengelolaan tanggung jawab keuangan negara pada instansi pemerintahan²², melainkan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang perseroan terbatas, sebagaimana dikemukakan Hakim Harjono dalam *dissenting opinion* Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013.

Selain itu, sebagaimana dikemukakan MK dalam Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013, MK juga menegaskan bahwa paradigma pengawasan negara harus berubah, tidak lagi berdasarkan paradigma pengelolaan kekayaan negara dalam penyelenggaraan pemerintahan (*government judgement rules*), melainkan berdasarkan paradigma usaha (*business judgement rules*). Sebab, kekayaan

²² Lihat Pasal 6 ayat (2) UU BPK yang berbunyi: “Pelaksanaan pemeriksaan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan berdasarkan undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara”.

negara telah bertransformasi menjadi modal usaha BUMN atau BUMD dan pengelolaannya tunduk pada paradigma usaha (*business judgement rules*) dan *good corporate governance* (GCG)²³.

Pemahaman tentang konsep *business judgement rules* tidak bisa dilepaskan dari pemahaman mengenai GCG yang menjadi konsep mendasar dalam pengelolaan perseroan, termasuk BUMN.²⁴

“Corporate governance oleh Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) diartikan sebagai berikut: “ Corporate governance involves a set of relationships between a company ‘s management, its board, its shareholders, and other stakeholders”²⁵. Corporate governance also provides yte structure though which the objectives of the company are set, and the means of attaining those objectives and monitoring performance are determind”

(tata kelola perusahaan mencakup seperangkat hubungan di antara pengelolaan suatu perusahaan, organ perusahaan, pemegang saham, dan pemangku kepentingan lainnya. Tata kelola perusahaan juga meliputi struktur terkait bagaimana lainnya. Tata kelola perusahaan juga meliputi struktur terkait bagaimana tujuan-tujuan dari perusahaan ditetapkan dan sarana untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut serta bagaimana pengawasan kinerja ditentukan)²⁶.

²³ Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 233.

²⁴ **Helmi Kasim**, “Memikirkan Kembali Pengawasan Badan Usaha Milik Negara Berdasarkan *Business Judgement Rules*”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 14, Nomor 2, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2017, hlm. 452.

²⁵ Stakeholder merupakan pihak yang memiliki kepentingan terhadap korporasi seperti pemegang saham. Karyawan, pemasok, nasabah, dan kreditur.

²⁶ Menurut data dari OECD, Negara-negara pertama mendirikan OECD dan menjadi anggota diantaranya Austria, Belgia, Kanada, Denmark, Prancis, Jerman, Yunani, dan Amerika Serikat. Kemudian selanjutnya berkembang dengan bergabungnya Negara-negara sebagai berikut: Jepang (28 April 1964), Finlandia (28 Januari 1969), Australia (7 Juni 1971), Selandia Baru (29 Mei 1973), Meksiko (18 Mei 1994), Korea (12 Desember 1996), Sri Republika Slovakia (14 Desember 2000).

Sreeti Raut mencoba mendefinisikan *corporate government* secara lebih luas, yaitu:²⁷

“corporate governance is the set of processes, customs, policies, laws, and institutions affecting the way a corporation (or company) is directed, administered or controlled. Corporate governance also includes the relationship among the many stakeholders involved and the goals for which the corporation is governed. In contemporary business corporations, the main external stakeholder groups are shareholders, debt holders, trade creditors, suppliers, customers and communities affected by the corporation’s activities. Internal stakeholders are the board of directors, executives, and other employees”

(tata kelola perusahaan adalah seperangkat proses, kebiasaan, kebijakan, hukum, dan institusi yang mempengaruhi cara suatu perusahaan diarahkan, diselenggarakan, atau dikendalikan. Tata kelola perusahaan juga mencakup hubungan antara pemangku kepentingan yang terlibat dan tujuan yang mengendalikan korporasi. Pada perusahaan bisnis kontemporer, kelompok pemangku kepentingan eksternal yang utama adalah pemegang saham, pemegang utang, kreditor perdagangan, pemasok, pelanggan, dan masyarakat yang terkena dampak aktivitas korporasi. Pemangku kepentingan internal adalah dewan direksi, eksekutif, dan pegawai lainnya).

Sementara itu, BJR merupakan salah satu turunan dari prinsip GCG, yakni *the responsibilities of the board* (tanggung jawab direksi). Salah satu aspek dari tanggungjawab direksi adalah *“Board members should act on a fully informed basis, in good faith, with due diligence and care, and in the best interest of the company and shareholders”* (Anggota direksi harus bertindak atas dasar informasi yang lengkap, dengan iktikad baik, dengan uji tuntas dan kepedulian, dan berdasarkan kepentingan perusahaan dan pemegang saham)²⁸.

²⁷ World Bank, Preface to the world Bank Publication Corporate Governance: A Framework for Implementation, “Makalah disampaikan pada acara Publication Corporate Governance: A Framework for Implementation, 20 September 1999, diakses di http://egeg/egemain/html_en/index, diakses tanggal 8 Januari 2020.

²⁸ OECD, OECD Principles of Corporate Governane, France: OECD Publication Services, 2004, hlm. 11.

Secara lebih khusus lagi, OECD juga merumuskan *responsibilities of the boards of state-owned enterprises/ SOE* (tanggungjawab direksi perusahaan negara), salah satunya, yaitu²⁹:

“The boards of SOEs should be assigned a clear mandate and ultimate responsibility for the enterprise’s performance. The role of SOE boards should be clearly defined in legislation, preferably according to company law. The board should be fully accountable to be owners, act in the best interest of the enterprise and treat all shareholders equitably”.

(Dewan direksi perusahaan negara/BUMN harus ditugaskan dengan mandat yang jelas dan tanggungjawab utama untuk kinerja perusahaan. Peran dewan direksi perusahaan negara harus secara gamblang ditetapkan dalam undang-undang, baiknya berdasarkan hukum perusahaan. Dewan direksi harus sepenuhnya bertanggungjawab kepada pemilik perusahaan, bertindak untuk kepentingan perusahaan dan memperlakukan semua pemegang saham secara adil).

Menurut *Bayless Manning*, hakikat BJR bahwa apabila direksi telah mengambil keputusan dengan hati-hati dan berdasarkan iktikad baik, keputusannya dianggap sebagai keputusan bisnis (*business judgement*) dan direksi tidak dapat dimintai pertanggungjawaban meskipun bila keputusan tersebut menimbulkan kerugian perseroan³⁰. Lebih lanjut, menurut Manning setidaknya terdapat tiga unsur BJR, yaitu loyalitas (*loyally*), kepedulian terhadap perseroan (*duty of care*). Dan penentuan tujuan perseroan yang rasional (*rational business purpose*).³¹

Prinsip ini pada dasarnya telah ditegaskan MK dalam Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013 terkait dengan paradigma bagaimana seharusnya BUMN

²⁹ *Ibid.*, hlm. 26.

³⁰ **Helmi Kasim**, *Op., Cit.*, hlm. 455.

³¹ **Sutan Remi Syahdeini**, *Peranan Fungsi Pengawasan Bagi Pelaksanaan Good Corporate Governance*, “*Reformasi Hukum di Indonesia Sebuah Keniscayaan*”, Editor RM Talib Puspokusumo, tim pakar Hukum Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2000, hlm. 84.

diawasi oleh negara. Pada UU BUMN, konsep BJR telah diatur dalam pasal 5 ayat (2) dan (3) yang berbunyi sebagai berikut:

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

Adapun penjelasan Pasal 5 ayat (3) UU BUMN mengungkapkan bahwa direksi selaku organ BUMN yang ditugasi melakukan pengurusan tunduk pada semua peraturan yang berlaku terhadap BUMN dan tetap berpegang pada penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* yang meliputi³²:

- a. Transparansi, yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi material dan relevan mengenai perusahaan;
- b. Kemandirian, yaitu keadaan saat perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/ tekanan dari pihak mana pun 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 aktif;
- d. Pertanggungjawaban, yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat;
- e. Kewajaran, yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat.

Apabila anggota direksi telah menjalankan pengelolaan BUMN berdasarkan prinsip-prinsip GCG sebagaimana tersebut di atas, prinsip BJR

³² Mishardi Wilamarta, *Hak Pemegang Saham Minoritas dalam Kerangka Good Corporate Governance*, UI Pres, Jakarta, 2002, hlm. 71

memberikan jaminan perlindungan kepada anggota direksi agar tidak dapat dikenakan pertanggungjawaban jika terdapat kerugian terhadap keuangan BUMN. Hal ini telah dijamin dalam UU Perseroan Terbatas, khususnya Pasal 97 ayat (5), selama direksi dapat membuktikan:

- a. Kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
- b. Telah melakukan pengurusan dengan iktikad 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.

Prinsip GCG dan BJR merupakan prinsip-prinsip penting yang harus dipegang BPK atau penegak hukum ketika melakukan pengawasan terhadap pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan BUMN. Sebab, pengelolaan keuangan BUMN tidak lagi berdasarkan pada perspektif *government judgement rules*, melainkan *business judgement rules*.

Selanjutnya, berkenaan dengan bidang-bidang yang dipersoalkan oleh para pemohon dalam perkara Nomor 12/PUU-XVI/2018, sebagaimana tertuang dalam Pasal 14 ayat (3) UU Keuangan Negara, siapa yang berhak mengawasi BUMN ketika menjalankan tindakan-tindakan tersebut. Adapun tindakan yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- a. Perubahan jumlah modal
- b. Perubahan anggaran dasar
- c. Rencana penggunaan laba
- d. Penggabungan, peleburan, pengambil alihan, pemisahan, serta pembubaran persero
- e. Investasi dan pembiayaan jangka panjang
- f. Kerjasama persero

- g. Pembentukan anak perusahaan atau penyertaan
- h. Pengalihan aktiva

Untuk menafsirkan pasal tersebut harus pula membaca Pasal 14 UU Keuangan Negara secara keseluruhan. Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) UU Keuangan Negara berbunyi:

- 1) Menteri bertindak selaku RUPS dalam hal seluruh saham persero dimiliki negara dan bertindak selaku pemegang saham pada persero dan perseroan terbatas dalam hal tidak seluruh sahamnya dimiliki negara.
- 2) Menteri dapat memberikan kuasa dengan hak substitusi kepada perorangan atau badan hukum untuk mewakilinya dalam RUPS.

Setelah membaca pasal tersebut secara lengkap, terlihat bahwa tindakan-tindakan yang dimaksudkan merupakan tindakan yang harus mendapat keputusan menteri BUMN terlebih dahulu apabila yang bertindak sebagai RUPS adalah perorangan atau badan hukum yang mewakili menteri BUMN dalam RUPS. Satu hal yang perlu ditekankan tindakan-tindakan atau persetujuan-persetujuan yang diambil dalam RUPS sebagai organ yang memegang kekuasaan tertinggi dalam perseroan tergolong sebagai *corporate action*. RUPS memegang wewenang yang bersifat residual, dalam arti memiliki kewenangan yang tidak diberikan kepada direksi atau dewan komisaris³³. Dalam RUPS, diambil keputusan-keputusan terkait dengan pengelolaan keorganisasian dan bisnis suatu BUMN, misalkan:

- a. Pengangkatan dan pemberhentian direksi (Pasal 15 ayat 1)
- b. Pengesahan rencana-rencana jangka panjang yang merupakan rencana strategis yang memuat sasaran dan tujuan persero yang hendak dicapai dalam jangka waktu 5 tahun (Pasal 21 ayat 2)
- c. Pengesahan rencana-rencana kerja dan anggaran perusahaan yang disampaikan direksi (Pasal 22 ayat 2)

³³ Refly Harun, *Badan Usaha....., Op.Cit.*, hlm. 71.

- d. Pengesahan laporan tahunan (Pasal 23 ayat 1)
- e. Pengangkatan dan pemberhentian komisaris (Pasal 27 ayat 1)
- f. Memutuskan tindakan pengurusan persero yang dapat dilakukan oleh komisaris dalam keadaan tertentu untuk jangka waktu tertentu (Pasal 32 ayat 1)
- g. Memberikan persetujuan terhadap penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum yang dilakukan oleh pemerintah (Pasal 66 ayat 2).

Karena telah masuk ke dalam ranah pengelolaan korporasi, DPR tidak dapat melakukan pengawasan secara langsung. Apalagi, di dalam Pasal 91 UU BUMN telah menyatakan tidak boleh ada intervensi dari pihak manapun selain organ BUMN dalam pengurusan BUMN, termasuk pengawasan eksternal dari DPR yang merupakan lembaga politik kepada BUMN dalam menjalankan bisnisnya.

Karena telah masuk ke dalam ranah pengelolaan korporasi, maka DPR tidak dapat melakukan pengawasan secara langsung. Mengingat di dalam Pasal 91 UU BUMN berbunyi: “*selain organ BUMN, pihak lain mana pun dilarang ikut campur tangan dalam pengawasan BUMN*”. Penjelasan pasal ini menyatakan³⁴: “supaya direksi dapat melaksanakan tugasnya secara mandiri, pihak-pihak luar mana pun, selain organ BUMN, tidak diperbolehkan ikut campur tangan terhadap pengurusan BUMN. Termasuk dalam pengertian campur tangan adalah tindakan atau arahan yang secara langsung memberi pengaruh terhadap tindakan pengurusan BUMN atau terhadap pengambilan keputusan oleh direksi. Ketentuan ini dimaksudkan untuk mempertegas kemandirian BUMN sebagai badan usaha agar dapat

³⁴ Penjelasan tentang Pasal 91 UU No 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

dikelola secara profesional, sehingga dapat berkembang dengan baik sesuai dengan tujuan usahanya. Hal ini berlaku pula bagi departemen dan instansi pemerintah lainnya. Karena kebutuhan dana departemen dan instansi pemerintah lainnya telah diatur dan ditetapkan secara tersendiri, departemen dengan segala bentuk pengeluaran. Sebaliknya, BUMN tidak dibenarkan membiayai keperluan pengeluaran departemen dan instansi pemerintah dalam pembukuan”.

Sebagaimana korporasi pada umumnya, BUMN memiliki organ pengawas internal dan memberikan nasehat kepada direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan BUMN, baik mengenai BUMN maupun usaha BUMN, yaitu komisaris untuk BUMN persero dan dewan pengawas untuk BUMN perum. Komisaris dan dewan pengawas bertanggungjawab penuh atas pengawasan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN. Dalam melaksanakan tugas tersebut, komisaris dan dewan pengawas harus mematuhi anggaran dasar BUMN dan ketentuan peraturan perundang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalitas, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran³⁵.

Wewenang yang dimiliki oleh komisaris dalam rangka mengawasi BUMN berdasarkan UU Perseroan Terbatas sebagai berikut³⁶:

³⁵ **Budi Agus Riswandi**, *Good Corporate Governance Di BUMN*, Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm. 38.

³⁶ Bagian keenam dan penjelasan UU BUMN

- a. Memberikan persetujuan pelaksanaan keputusan RUPS tentang pembelian kembali saham atau pengalihannya (Pasal 38 ayat 1 dan Pasal 39 ayat 1)
- b. Memberikan persetujuan pelaksanaan keputusan RUPS tentang penambahan modal perseroan (Pasal 41)
- c. Memberikan persetujuan terhadap penentuan rencana kerja dalam anggaran dasar yang disampaikan direksi (Pasal 64 ayat 2)
- d. Menetapkan besarnya gaji dan tunjangan anggota direksi apabila dilimpahkan dari RUPS (Pasal 96)
- e. Memberikan persetujuan atau bantuan kepada direksi dalam melakukan perbuatan hukum tertentu apabila ditetapkan di dalam anggaran dasar (Pasal 117 ayat 1)
- f. Melakukan tindakan pengurusan perseroan dalam keadaan tertentu untuk jangka waktu tertentu berdasarkan anggaran dasar atau keputusan RUPS (Pasal 118 ayat 1)
- g. Membentuk komite dalam rangka menjalankan tugas pengawasan (Pasal 121)

Setiap anggota komisaris wajib dengan iktikad baik, kehati-hatian, dan bertanggungjawab dalam menjalankan tugas pengawasan dan pemberian nasihat kepada direksi untuk kepentingan perseroan dan sesuai dengan maksud pribadi atas kerugian perseroan apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya serta berlaku tanggungjawab renteng. Namun demikian, komisaris tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian persero apabila dapat menimbulkan³⁷:

- a. Telah melakukan pengawasan dengan iktikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan;
- b. Tidak mempunyai kepentingan pribadi baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan direksi yang mengakibatkan kerugian, dan;
- c. Telah memberikan nasihat kepada direksi untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

³⁷ Pasal 114 ayat (5) UU Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas (PT).

Selain kewenangan sebagaimana telah disebutkan, komisaris juga memiliki kewajiban, diantaranya³⁸:

- a. Membuat risalah rapat dewan komisaris dan menyimpan salinannya;
- b. Melaporkan kepada perseroan mengenai kepemilikan sahamnya dan/atau keluarganya pada perseroan tersebut dan perseroan lain, dan;
- c. Memberikan laporan tentang tugas pengawasan yang telah dilakukan selama tahun buku yang baru lampau kepada RUPS.

Selain komisaris dan dewan pengawas, pada BUMN juga dibentuk satuan pengawasan intern yang merupakan aparat pengawas intern perusahaan yang dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggungjawab kepada direktur utama. Satuan pengawasan intern dibentuk untuk membantu direktur utama dalam melaksanakan pemeriksaan intern keuangan dan pemeriksaan operasional BUMN serta menilai pengendalian, pengelolaan, dan pelaksanaannya pada BUMN yang bersangkutan serta memberikan saran-saran perbaikannya. Oleh karena satuan pengawasan intern bertugas untuk membantu direktur utama, pertanggungjawabannya diberikan kepada direktur utama.

BUMN juga memiliki komite audit yang wajib dibentuk oleh komisaris dan dewan pengawas yang berfungsi membantu komisaris dan dewan pengawas dalam melaksanakan tugasnya. Komite audit bertugas menilai pelaksanaan kegiatan dan hasil audit yang dilakukan baik oleh satuan pengawasan intern maupun auditor eksternal, memberikan rekomendasi mengenai penyempurnaan sistem pengendalian manajemen dan

³⁸ Pasal 116 UU Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas (PT).

pelaksanaannya, memastikan telah terdapat prosedur *review* yang memuaskan terhadap segala informasi yang dikeluarkan BUMN, mengidentifikasi hal-hal yang memerlukan perhatian komisaris dan pengawas, serta tugas-tugas komisaris dan dewan pengawas lainnya³⁹.

Komite audit tersebut bertanggungjawab kepada komisaris atau dewan pengawas. Ketua komite audit adalah anggota komisaris independen yang diangkat oleh komisaris. Selain komite audit, dapat pula dibentuk komite lain yang ditetapkan menteri (BUMN), diantaranya komite remunerasi dan komite nominasi.

Selain pengawasan internal, BUMN juga terikat pada pemeriksaan eksternal, yaitu pemeriksaan laporan keuangan perusahaan yang dilakukan auditor eksternal yang ditetapkan RUPS untuk persero dan oleh menteri BUMN untuk perum. Pemeriksaan laporan keuangan (*financial audit*) perusahaan dimaksudkan untuk memperoleh opini auditor atas kewajaran laporan keuangan dan perhitungan tahunan perusahaan yang bersangkutan. Opini auditor atas laporan keuangan dan perhitungan tahunan dimaksud diperlukan oleh pemegang saham/menteri BUMN antara lain dalam rangka pemberian *acquit et decharge* direksi dan komisaris/ dewan pengawas perusahaan.

Sejalan dengan UU Perseroan Terbatas dan UU Pasar Modal, pemeriksaan laporan keuangan dan perhitungan tahunan perseroan terbatas

³⁹ Refly Harun, *Badan Usaha....., Op.Cit.*, hlm. 74.

dilakukan oleh akuntan publik. BPK juga memberikan wewenang untuk melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang wewenangnya juga telah ditegaskan kembali oleh MK dalam Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013.

Mencermati ketentuan UU BUMN dan UU Perseroan Terbatas, dapat disimpulkan bahwa pengaturan tentang pengawasan penyelenggaraan korporasi dan pengelolaan keuangan BUMN telah kokoh. Pengawasan pun tidak hanya didasarkan pada pengawasan internal oleh komisaris dan dewan pengawas serta komite-komite yang dibentuk, melainkan juga terdapat pemeriksaan secara eksternal yang dilakukan oleh kantor akuntan publik dan BPK.

Dapat disimpulkan bahwa di dalam hukum bisnis pengawasan pengelolaan BUMN oleh DPR pada dasarnya dapat melakukan pengawasan tapi tidak secara langsung. Sebab, BUMN telah memiliki lembaga pengawasan yang mampu menjunjung tinggi prinsip-prinsip independensi dan profesionalitas untuk melakukan pengawasan dan memberikan nasihat terhadap pengelolaan perusahaan dan bisnis perusahaan berdasarkan koridor UU BUMN, UU PT dan Anggaran Dasar Perusahaan. Dan tidak ada kewenangan DPR untuk mengawasi BUMN secara langsung karena DPR mengawasi pemerintah. Di saat ketika dilakukan RAPST dengan pemerintah c.q Kementrian BUMN pada dasarnya membawa BUMN. Dan disinilah seolah BUMN diawasi oleh DPR. Namun, dapat dikatakan bahwa DPR tidak bisa secara langsung mengawasi BUMN.

Sedangkan dalam hukum tata negara pengawasan BUMN oleh DPR dapat dilakukan pengawasan. Namun, hanya sampai dengan RUU APBN, tidak secara langsung ke BUMN. Konsekuensi keuangan BUMN yang dipisahkan termasuk keuangan negara tidak hanya terkait tentang audit saja, namun juga untuk menghindari dari adanya tindak pidana korupsi (tipikor), pertanggungjawaban direksi yang kaitannya dengan tanggungjawab korporasi (*fiduciary duty*). Dan tidak dapat secara langsung mengawasi keuangan negara yang sudah masuk ke dalam BUMN atau korporasi.

