



## **ASPEK HUKUM PERTANGGUNG JAWABAN KEUANGAN NEGARA DALAM BUMN**

### **LEGAL ASPECTS OF STATE'S FINANCIAL LIABILITY IN A STATE OWNED ENTERPRISE (BUMN)**

**Zainal Asikin**

Fakultas hukum, Universitas Mataram  
email : [asikinzainal@unram.ac.id](mailto:asikinzainal@unram.ac.id)

**Lalu Wira Pria Suhartana**

Fakultas Hukum Universitas Mataram  
email : [wip.intan@gmail.com](mailto:wip.intan@gmail.com)

**Usman**

Fakultas Hukum Universitas Mataram  
email : [usmanfh@unram.ac.id](mailto:usmanfh@unram.ac.id)

#### **Abstract**

*This research aimed to analyze whether financial assets of BUMN and BUMD included as state's financial which loss can be categorized as corruption and who supposed to be responsible in the loss of BUMN and BUMD due to miss management. Applied method is normative legal research method under statutes and conceptual approach. Research report indicates that financial assets of BUMN and BUMD can be categorized as state's assets and therefore in charge manager can be sued under corruption act due to state's loss he caused. However, some experts categorized it as enterprise's financial assets that regulate under law number 40 of 2017 concerning limited companies which can be sued based on civil law act.*

**Keywords:** *State's loss, BUMN, BUMD*

#### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis apakah Keuangan BUMN dan BUMD termasuk keuangan Negara yang jika terjadi kerugian Negara dalam BUMN dan BUMD dapat dipandang sebagai tindak pidana korupsi, dan Siapakah yang seharusnya bertanggung jawab terhadap BUMN dan BUMD jika mengalami kerugian dalam pengemlollannya?. Metode yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode normatif dengan pendekatan perundang undangan dan pendekatan konseptuan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keuangan BUMN dan BUMD dapat dikategorikan sebagai keuangan negara sehingga bagi pengurus perusahaan BUMN/BUMD dapat dijerat pada tindak pidana korupsi jika merugikan keuangan negara. Namun demikian disatu sisi ada yang memasukan kepada keuangan perusahaan yang tunduk pada UU No.40 Tahun 2017 tentang Perseroan Terbatas sehingga jika dapat dituntut secara keperdataan.

**Kata kunci :** *Kerugian Negara, BUMN, BUMD*

## PENDAHULUAN

Menurut Fockema Andreae kata korupsi berasal dari bahasa Latin *corruptio* atau *corruptus*. Selanjutnya disebutkan bahwa *corruptio* itu berasal pula dari kata asal *corrumpere*, suatu kata latin yang lebih tua. Dari bahasa Latin itulah turun kebanyakan bahasa Eropa seperti Inggris, yaitu *Corruption, corrupt*; Prancis, yaitu *corruption*; dan Belanda, yaitu *Corruptie (korruptie)*. Kita dapat memberanikan diri bahwa dari bahasa Belanda inilah kata itu turun ke bahasa Indonesia, yaitu “korupsi”.<sup>1</sup>

Arti harfiah dari kata itu adalah ialah kebusukan, keburukan, kebejatan, ketidakjujuran, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kesucian, kata-kata atau ucapan yang menghina atau memfitnah.<sup>2</sup> Secara yuridis pengertian korupsi, baik arti maupun jenisnya diatur di dalam 30 (tiga puluh) Pasal dan telah dirumuskan didalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Secara yuridis, pengertian korupsi tidak hanya terbatas kepada perbuatan yang memenuhi rumusan delik karena melawan hukum atau menyalahgunakan kewenangan dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara, penggelapan uang Negara dan pemalsuan dokumen dan sebagainya untuk mengalihkan uang Negara, tetapi meliputi juga perbuatan-perbuatan yang terkait dengan perilaku menyimpang dari penyelenggara Negara yang merugikan masyarakat atau orang perseorangan, seperti penyuapan (*bribery*), baik yang bersifat aktif atau yang memberi suap (*actieve omkoping*) maupun yang bersifat pasif atau yang menerima suap (*passieve omkoping*) serta gratifikasi, pemerasan dalam jabatan (*knevelarij, extortion*), bahkan turut serta dalam pemborongan, leveransir dan rekanan, sedangkan pejabat yang bersangkutan terkait dengan pekerjaan tersebut, baik sebagai Pengelola Anggaran, Pengguna Anggaran, Kuasa Pengguna Anggaran atau Pejabat Pembuat Komitmen.<sup>3</sup> Meski tidak merugikan keuangan atau perekonomian Negara atau masyarakat atau orang perseorangan oleh Undang-Undang ini ditetapkan juga sebagai tindak pidana korupsi.<sup>4</sup>

Karena begitu besar perkiraan kekayaan Negara yang dikorup, dan akibat yang dapat ditimbulkan, maka korupsi telah ditahbiskan sebagai *extra ordinary crime*.<sup>5</sup> Bahkan tindak pidana korupsi dapat dipandang sebagai suatu pelanggaran Hak Asasi Manusia. Uang Negara yang dirampas oleh orang-orang yang tidak bertanggung jawab, secara tidak langsung pula merampas hak-hak masyarakat. Karena mereka telah merampas hak-hak masyarakat dengan cara korupsi, maka itu berarti juga pelanggaran hak asasi manusia. Sebab, dalam setiap rupiah uang milik Negara terdapat juga hak milik

<sup>1</sup> Andi Hamzah, Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 4.

<sup>2</sup> *Ibid.*,

<sup>3</sup> Marwan Effendy, Kapita Selektta Hukum Pidana, Perkembangan Dan Isu-Isu Faktual Dalam Kejahatan Finansial Dan Korupsi, Referensi, Jakarta, 2012, hlm. 2.

<sup>4</sup> *Ibid.*,

<sup>5</sup> Satjipto Rahardjo, Menuju Produk Hukum Progresif, Makalah diskusi terbatas FH UNDIP 2004.

masyarakat. Masyarakat disini bukan hanya sekedar warga Negara, tetapi bisa juga berarti masyarakat dalam arti manusia yang mempunyai hak atas kekayaan perdata Negara.<sup>6</sup>

Dari 40 (empat puluh) pasal dan ayat hukum pidana materiil di kelompokkan kedalam 7 (tujuh) Tipologi Tindak Pidana Korupsi di Indonesia menurut UU RI Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* UU RI Nomor 20 Tahun 2001, yaitu diantaranya tipe tindak pidana korupsi "murni merugikan keuangan Negara" yakni dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 7 ayat (1) huruf a dan c, Pasal 7 ayat (2). Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10 huruf (a), Pasal 12 huruf (i), Pasal 12 A dan Pasal 17. (UU RI Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* UU RI Nomor 20 Tahun 2001).<sup>7</sup>

Seperti kita ketahui BUMN adalah badan usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.<sup>8</sup> Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, Pasal 9 menjelaskan bahwa pengelompokan BUMN dalam dua klasifikasi yaitu Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Perseroan. Untuk Perusahaan Jawatan (Perjan) tidak dikenal lagi dan diberi waktu paling lama dua tahun beralih menjadi Perum atau Persero.<sup>9</sup>

Kontroversi dan kerancuan terjadi karena terdapat multi tafsir terhadap makna keuangan Negara dan kerugian Negara dalam kaitannya dengan BUMN persero, yang menimbulkan pertanyaan apakah BUMN Persero dapat dikategorikan sebagai subjek hukum publik ataukah subjek hukum privat dan apakah terhadap kekayaan BUMN Persero, pengelolaannya tunduk pada hukum publik, dalam hal ini hukum keuangan Negara serta hukum perbendaharaan Negara ataukah tunduk sepenuhnya pada hukum privat, dalam hal ini hukum perseroan.

Unsur Kerugian keuangan Negara berkaitan dengan pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyebutkan bahwa salah satu unsur yang harus terpenuhi dalam membuktikan terjadinya tindak pidana korupsi adalah dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara. Unsur yang harus dibuktikan tersebut sering memunculkan polemik seakan terjadi suatu kerancuan mengenai pengaturan keuangan Negara yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas serta Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan secara

<sup>6</sup> Muladi, Hak Asasi Manusia, hakekat, konsep dan implikasinya dalam perpektif hukum dan masyarakat, Refika Aditama, Bandung, 2005, hlm 154.

<sup>7</sup> Ermansjah Djaja, Tipologi Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia Tujuh Tipe Tindak Pidana Korupsi Berdasarakan UU RI No. 30 Tahun 1999 Jo. No. 20 Tahun 2001, Mandar Maju, Bandung, 2010, hlm. 147 s/d 149.

<sup>8</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

<sup>9</sup> Kurniawan, Hukum Perusahaan Karakteristik badan usaha berbadan hukum dan tidak berbadan hukum di Indonesia, , Genta Publishing, Yogyakarta, 2014, hlm 106.

spesifik celah perdebatan tersebut berujung kepada pertanyaan apakah kerugian yang dialami Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) termasuk kerugian keuangan Negara yang dapat tergolong tindak pidana korupsi apabila diakibatkan suatu perbuatan secara melawan hukum.

Dari sekian banyak ketentuan dalam UU Tipikor, Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor harus diakui merupakan pasal yang paling sering digunakan oleh aparat penegak hukum dalam menjerat pelaku korupsi. Data LeIP (2013) menyebutkan sudah banyak koruptor yang dijerat oleh kedua pasal UU Tipikor tersebut dan dijebloskan ke penjara karena terbukti merugikan keuangan negara. Namun dalam praktiknya penerapan unsur “merugikan keuangan negara” dalam UU Tipikor terhadap proses penanganan perkarakorupsi seringkali menimbulkan permasalahan.<sup>10</sup>

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mendefinisikan keuangan negara sebagai 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. Mengenai keuangan Negara lebih spesifik disebutkan dalam Pasal 2 huruf g, dimana dinyatakan keuangan Negara termasuk di dalamnya kekayaan Negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan Negara/perusahaan daerah.

Berdasarkan uraian diatas terlihat pengertian keuangan Negara dalam Pasal 1 dan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan penjelasan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah sejalan. Keuangan Negara tidak semata-mata yang berbentuk uang, termasuk segala hak dan kewajiban dalam bentuk apapun yang dapat diukur dengan nilai uang. Pengertian keuangan Negara juga mempunyai arti luas yang meliputi keuangan Negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan pada hakekatnya seluruh harta kekayaan Negara sebagai suatu sistem keuangan Negara. Jika menggunakan pendekatan proses, keuangan Negara dapat diartikan segala sesuatu kegiatan yang terkait dengan uang yang diterima atau dibentuk berdasarkan hak istimewa Negara dengan tujuan kepentingan publik. Esensinya, penyertaan modal negara yang dipisahkan merupakan kekayaan negara yang menurut sifatnya berada dalam ranah hukum publik. Karenanya, apabila terjadi kerugian negara maka ketentuan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dapat diberlakukan terhadap pengurus BUMN tersebut.

---

<sup>10</sup> Policy Paper Indonesia Corruption Watch, Hasil Penelitian Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi, 2014.

Pendapat berbeda terkait hal tersebut diatas, mendasarkan pandangannya dengan dasar bahwa pengertian dan ruang lingkup uang Negara mengacu kepada dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sebagaimana tersebut diatas yang dihubungkan dengan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN), yang menyebutkan bahwa 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. Pada pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) juga menyatakan bahwa Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dalam penjelasan pasal 4 ayat (1) tersebut di jelaskan 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 pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Pemahaman terhadap Pasal ini adalah pada saat kekayaan Negara telah dipisahkan, maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk diranah hukum publik tetapi masuk diranah hukum privat.

Keuangan Negara yang dikelola dalam bentuk saham milik Negara di atur dan dijelaskan juga dalam pasal 7 ayat (7) huruf a Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan dalam penjelasan pasal tersebut menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “persero” adalah Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk Persero yang modalnya terbagi dalam saham yang diatur dalam undang-undang tentang Badan Usaha Milik Negara. Esensinya penyertaan modal negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Ketika kekayaan negara telah dipisahkan maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk ke dalam ranah hukum publik namun masuk ranah hukum privat, sehingga pertanggungjawaban kerugian keuangan negara dalam konteks BUMN/BUMD mengacu pada UU No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN.

Kedudukan BUMN dan PT sebagai badan hukum privat mengelola keuangan Negara baik seluruh sahamnya maupun sebagian dalam hal melakukan perbuatan melawan hukum atau menyalahgunakan kewenangan termasuk melawan hukum dalam arti hukum privat (wanprestasi) dan melawan hukum dalam arti mal administrasi yaitu adanya perbuatan atau tindakan secara faktual yang dilakukan oleh seseorang terdakwa selaku Direktur Perusahaan BUMN (persero) bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan tindakan menyalahgunakan kewenangan dapat merugikan

keuangan Negara atau perekonomian Negara dalam praktiknya sebagai tindak pidana korupsi.<sup>11</sup>

Sesungguhnya menetapkan suatu perbuatan tindak pidana korupsi sebagai perbuatan yang merugikan keuangan Negara tidak hanya dapat didasarkan pada hakekat mengikuti rumusan perbuatan formalnya, yaitu dengan melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain, atau suatu korporasi. Akan tetapi yang lebih penting dan mendasar pada rumusan materilnya yaitu “merugikan keuangan Negara”. Unsur Kerugian Negara inilah yang selalu kemudian di identikan dengan Keuangan Negara. Kemungkinan dapat terjadi, perbuatan tindak pidana korupsi seseorang dalam perseroan terbatas (persero), yang sahamnya antara lain dimiliki Negara berarti secara formalmelawan hukum dan memperkaya diri sendiri, orang lain atau suatu korporasi. Akan tetapi, perbuatan tersebut secara materil tidak merugikan keuangan Negara karena posisi dan status hukum dalam perseroan tersebut bukan lagi merupakan keuangan Negara, melainkan keuangan milik perseroan (persero) tersebut, dimana pemerintah sebagai pemilik saham mempunyai kedudukan hukum yang sama dengan pemilik saham swasta lainnya.<sup>12</sup>

Penempatan uang Negara di BUMN dalam beberapa teori sering dibenturkan dengan independensi badan hukum korporasi yang harus diberi ruang untuk mengelola secara privat dalam mengantisipasi konsekuensi resiko bisnis. Hal itu sering menimbulkan dilema antara independensi korporasi untuk melakukan inovasi dengan ancaman jerat Undang-Undang Tipikor, karena sebagian kekayaan yang dikelolanya bersumber dari uang Negara ketika korporasi menghadapi resiko bisnis.<sup>13</sup>

Walaupun pada tanggal 18 September 2014 Mahkamah Konstitusi telah memutuskan menolak pengujian sejumlah pasal dalam [UU No. 17 Tahun 2003](#) tentang Keuangan Negara dan UU No. 15 Tahun 2006 terkait definisi keuangan negara, kekayaan negara, dan kewenangan audit BPK terhadap BUMN yang diajukan Forum Hukum BUMN diantaranya pengujian konstisisionalitas Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara dimana Mahkamah Konstitusi menyatakan pengujian Pasal 2 huruf g dan i UU Keuangan Negara telah dipertimbangkan dalam putusan bernomor 48/PUU-XI/2013 yang putusannya menolak untuk seluruhnya. Menurut Mahkamah Konstitusi justru timbul ketidakpastian hukum apabila Pasal 2 huruf g dan huruf i dihapus karena ada ketidakjelasan status keuangan negara yang digunakan oleh BHMN Perseroan Terbatas dalam menyelenggarakan fungsi negara. Pemisahan kekayaan negara dilihat dari perspektif transaksi bukanlah transaksi yang mengalihkan suatu hak, sehingga akibat hukumnya tidak terjadi peralihan hak dari negara kepada BUMN, BUMD, atau nama

---

<sup>11</sup> Arifin P. Soeria Atmadja dalam bukunya Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Prenada Media Group, Jakarta 2014, hlm 248.

<sup>12</sup> *Ibid.*,

<sup>13</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta 2014, hlm. 7.

lain yang sejenisnya, dengan demikian kekayaan negara yang dipisahkan tersebut masih tetap menjadi kekayaan Negara.<sup>14</sup>

Mengenai hal tersebut diatas secara lebih mendalam sebenarnya masih menjadi suatu permasalahan hukum dengan tidak dirubahnya peraturan perundang-undangan terkait dengan keuangan tersebut yang dianggap multi tafsir. Putusan Mahkamah Konstitusi sebenarnya hanya memberikan suatu penafsiran atau keputusan apakah suatu bentuk produk Undang-Undang bertentangan atau tidak dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 terhadap ketentuan pasal yang dimohonkan kepadanya atau dengan kata lain *sinkronisasi vertikal*, secara substansial sebenarnya masih terdapat konflik peraturan perundang-undangan dalam derajat yang sama yakni Undang-Undang yang terkait dalam cakupan pengertian keuangan Negara dalam kaitannya dengan kerugian negarasebagai akibat ketidakjelasan suatu norma dalam peraturan perundang-undangan perundang-undangan itu sendiri atau dengan kata lain perlunya *sinkronisasi horizontal*, sehingga selayaknya harus di kaji dari sudut Tujuan Hukum itu sendiri dalam kerangka suatu sistem hukum. Sebab teori hukum mempunyai kedudukan yang sangat penting di dalam proses pembelajaran maupun di dalam penerapan hukum karena dengan adanya teori hukum, dapat membantu dalam kerangka memecahkan berbagai persoalan, di mana di dalam hukum normatif tidak diatur.<sup>15</sup>

Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian terhadap permasalahan dan perbedaan pendapat terkait Aspek Hukum Pertanggung Jawaban Kerugian Negara Dalam Pengelolaan BUMN dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah Keuangan BUMN dan BUMD termasuk keuangan Negara yang jika terjadi kerugian Negara dalam BUMN dan BUMD dapat dipandang sebagai tindak pidana korupsi ?
2. Siapakah yang seharusnya bertanggung jawab terhadap BUMN dan BUMD jika mengalami kerugian dalam pengelolaannya ?

## **PEMBAHASAN**

### **A. Posisi Keuangan BUMN dan BUMD**

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Guru Besar Fakultas Hukum UI (FHUI) Erman Radjagukguk bahwa kekayaan BUMN Persero maupun kekayaan BUMN Perum sebagai badan hukum bukanlah menjadi bagian dari kekayaan negara. Pasalnya, 'kekayaan negara yang dipisahkan' di dalam BUMN hanya berbentuk saham. Artinya, kekayaan BUMN tidak menjadi kekayaan negara. Erman merujuk pada Pasal 1 Ayat (2) UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha

<sup>14</sup> Pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 tanggal 18 September 2014, hlm. 233.

<sup>15</sup> Salim HS, dan Erlies Septiana Nurbani, Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Disertasi dan Tesis, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta 2014, hlm 5.

Milik Negara yang menyatakan bahwa Perusahaan Persero, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 persen dimiliki oleh negara yang tujuan utamanya adalah mengejar keuntungan.

Selanjutnya, Pasal 11 menyatakan terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi Perseroan Terbatas sebagaimana diatur di dalam UU No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas . BUMN yang berbentuk Perum juga adalah bagian badan hukum yang berdasarkan Pasal 35 ayat (2) UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN yang menyatakan bahwa Perum memperoleh status Badan Hukum sejak diundangkannya Peraturan Pemerintah tentang pendiriannya. Dalam undang undang Perseroan Terbatas juga menjelaskan bahwa BUMN dapat memperoleh status badan hukum setelah akte pendiriannya disahkan oleh Menteri Hukum dan HAM.

Berdasarkan beberapa hal di atas, Erman menilai bahwa BUMN tidak menjadi bagian dari kekayaan negara. Akibat kesalahpahaman dalam pengertian “kekayaan negara” ini, tuduhan tindak pidana korupsi juga mengancam Direksi BUMN. UU No. 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi memang menjelaskan bahwa seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun baik dipisahkan atau tidak dipisahkan merupakan bagian dari keuangan negara. Namun, Erman menekankan bahwa “kekayaan negara yang dipisahkan” dalam BUMN yang dimaksud adalah secara fisik berbentuk saham yang dipegang oleh negara. Tetapi, harta kekayaan yang dimiliki oleh BUMN tidak menjadi bagian dari kekayaan negara. Salah pengertian atas “kekayaan negara” membuat tuduhan korupsi juga dikenakan pada tindakan-tindakan Direksi BUMN dalam transaksi-transaksi yang didalilkan dapat merugikan keuangan negara. Padahal UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jelas mengatakan bahwa seseorang baru dapat dikenakan tindak pidana korupsi jika seseorang dengan sengaja menjual saham tersebut secara melawan hukum yang disimpannya karena jabatannya atau membiarkan saham tersebut diambil atau digelapkan oleh orang lain atau membantu dalam melakukan perbuatan tersebut. Lalu, apakah kerugian dari satu transaksi dalam PT BUMN (Persero) berarti menjadi kerugian PT BUMN (Persero) dan otomatis menjadi kerugian negara? Erman berpendapat bahwa kerugian dari satu transaksi tidak menjadi kerugian atau otomatis menjadi kerugian negara.

Pernyataan ini juga merujuk pada undang undang Perseroan terbatas yang mengatakan bahwa dalam waktu lima bulan setelah tahun buku perseroan ditutup, Direksi menyusun laporan tahunan untuk diajukan ke dalam RUPS, yang memuat sekurang-kurangnya antara lain perhitungan tahunan yang terdiri dari neraca akhir tahun buku yang baru lampau dan perhitungan laba/rugi dari buku tabungan yang bersangkutan serta penjelasan atas dokumen tersebut.

Dengan demikian, kerugian yang diderita dalam satu transaksi tidak berarti kerugian perseroan terbatas tersebut karena ada transaksi-transaksi lain yang menguntungkan. Jika neraca menunjukkan angka kerugian, bukan berarti secara otomatis menjadi kerugian negara karena mungkin ada laba yang belum dibagi pada tahun yang lampau atau ditutup dari dana cadangan perusahaan.

## **B. Top of Form**

### **Kerugian BUMN atau BUMD, Negara Bisa Gugat Perdata Komisaris dan Direksi**

Kerugian yang dialami oleh BUMN ataupun BUMD tidak dapat disamakan dengan kerugian negara. Dalam sebuah kasus yang menimbulkan kerugian negara sebagai akibat pengelolaan keuangan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maupun Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Pemerintah sebagai pemegang saham dari BUMN dan Pemerintah Daerah (Pemda) sebagai pemegang saham BUMD tidak selamanya harus menempuh jalur pidana untuk menjerat Dewan Komisaris dan Dewan Direksi. Akan tetapi, tersedia jalur perdata untuk menyelesaikan persoalan

Ada perbedaan konsep keuangan negara dengan keuangan BUMN/BUMD yang dikelola dalam bentuk Perseroan Terbatas. Keuangan BUMN/BUMD apabila telah dikelola oleh sebuah PT sebagai badan hukum, maka keuangannya merupakan keuangan PT tersebut. Hal ini tetap berlaku sekalipun seluruh saham dari deviden dari PT tersebut milik dan untuk negara. “Walaupun 100 % sahamnya milik pemerintah pusat atau pemerintah daerah dan begitu juga devidenya 100 % untuk pemerintah pusat atau pemerintah daerah,” kata Erman.

Pasal 61 ayat (1) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas mengatur bahwa *setiap pemegang saham berhak mengajukan gugatan terhadap perseroan ke pengadilan negeri apabila dirugikan karena tindakan perseroan yang dianggap tidak adil tanpa ada alasan wajar sebagai akibat keputusan RUPS, Direksi, dan/atau Dewan Komisaris.*

Dalam contoh kasus misalnya, seorang direktur utama yang ingin menjual aset perusahaan karena aset perusahaan itu dianggapnya sudah tidak terpakai lagi, biasanya meminta persetujuan mayoritas anggota dewan direksi untuk menjalankan kebijakan itu. Jika anggaran dasar perseroan terbatas tersebut menetapkan penjualan aset harus meminta persetujuan dewan komisaris, maka kebijakan dewan direksi untuk menjual aset yang dimaksud harus mendapat persetujuan lebih dahulu dari mayoritas anggota dewan komisaris. Tindakan penjualan aset perusahaan tersebut sebagaimana diatur Pasal 117 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, *“Dalam anggaran dasar dapat ditetapkan pemberian wewenang kepada Dewan Komisaris untuk memberikan persetujuan atau batuan kepada Direksi dalam melakukan perbuatan hukum tertentu.*

Dalam contoh kasus seperti ini, jika di kemudian hari pemegang saham merasa dirugikan dengan penjualan aset tersebut, maka si pemegang saham perlu melihat neraca laba rugi dalam setahun. Mungkin saja menjual aset tersebut dianggap merugikan, akan tetapi kerugian tersebut masih dapat ditutup oleh transaksi yang lain pada tahun yang sama. Hal ini dikarenakan neraca sebuah Perseroan Terbatas merupakan hasil perhitungan sepanjang satu tahun transaksi.

Oleh karena itu, apabila dalam perjalanan Perseroan Terbatas, pemegang saham merasa adanya kerugian perusahaan akibat kesalahan kebijakan, maka pemegang saham dapat menggugat dewan direksi dan dewan komisaris secara perdata, bukan pidana.

## **KESIMPULAN**

Formulasi pendefinisian mengenai cakupan keuangan Negara dan kaitannya dengan pengertian unsur merugikan keuangan Negara dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, menunjukkan terdapat ketidaksinkronan pendefinisian, sehingga menimbulkan konflik norma horizontal dengan beragam Undang-Undang diantaranya Undang-Undang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang perbendaharaan Negara, Undang-Undang Keuangan Negara sehingga menimbulkan multi tafsir, khususnya mengenai penyertaan modal Negara dalam BUMN dalam kaitannya dengan perspektif pemisahan harta kekayaan Negara untuk transaksi bisnis, sehingga walaupun telah terdapat Putusan Mahkamah Konstitusi yang menolak pengujian konstiusionalitas Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-Undang tentang Keuangan Negara sebagai penegasan Pasal-Pasal tersebut telah lulus uji sinkronisasi vertikal suatu Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, secara nyata masih terdapat masalah ketidaksinkronan Horizontal antar Undang-Undang yang sederajat tersebut yang cenderung multi tafsir dan dapat menjadi celah hukum yang menghambat upaya pemberantasan tindak pidana korupsi sehingga perlu dilakukan revisi oleh badan pembentuk Undang-Undang.

Ambiguitas penafsiran unsur merugikan keuangan Negara dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, disebabkan ketidaksinkronan perumusan dan perbedaan metode penafsiran masing-masing penegak hukum. Teori penafsiran hukum yang digunakan selama ini masih belum memenuhi penafsiran ideal sebagaimana diamanatkan oleh Pancasila sebagai *grundnorm* dan amanat dari UUD 1945 sebagai dasar konstiusional, penafsiran hukum yang ideal mencakup norma-norma hukum yang lebih holistik, atau tafsir hukum normatif yang holistik dan metode tafsir ideal perlu dikombinasikan dengan konsep hukum yang bersumber pada nilai-nilai hukum yang bersumber dari dasar Negara (*grundnorm*) yaitu Pancasila dan UUD 1945. Ambiguitas penafsiran tersebut mengakibatkan inkonsistensi dalam penanganan

kasus tindak pidana korupsi, sehingga menghambat upaya pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia, sehingga diperlukan penyempurnaan terhadap Undang-Undang pemberantasan tindak pidana korupsi.

Penulis menyarankan, Perlunya dilakukan revisi terkait dengan pendefinisian dan pemahamannya mengenai unsur merugikan keuangan Negara dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang mempunyai kesamaan persepsi dengan Undang-Undang lainnya dalam cakupan pengertian keuangan Negara sehingga terdapat konsepsi yang jelas dan tegas dan tidak ambiguitas, dalam kerangka suatu sistem hukum yang berlandaskan budaya bangsa yang tercermin dalam Pancasila dan UUD 1945 sebagai dasar konstitusionalitas sebagai tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 tanggal 18 September 2014. dan perlunya suatu sinkronisasi substansial, sinkronisasi struktural dan sinkronisasi kultural dalam memahami dan menerapkan unsur merugikan keuangan Negara dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia, sebagai suatu pemahaman yang holistik dalam suatu sistem hukum yang berlandaskan pancasila dan UUD 1945, sehingga problematika atau pertentangan suatu norma dalam peraturan perundang-undangan dapat ditemukan solusinya dalam kerangka sistem tersebut yang lebih sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, sehingga hukum dapat menyentuh rasa keadilan masyarakat dan mempunyai peran signifikan dalam pembangunan nasional untuk mensejahterakan masyarakat.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **A. Buku**

Adrian Sutedi, (2010), *Hukum Keuangan*, Grafika, Jakarta

Amiq Bachrul, (2011), *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah: Dalam Perspektif Penyelenggaraan Negara Yang Bersih*, Laksbang, Yogyakarta

Muhammad Djafar Saidi, (2014), *Hukum Keuangan Negara*, PT. Radja Grafindo, Jakarta

Muladi, dkk, (2010), *Pertanggung jawaban Pidana Korporasi*, PT. Prenada Media Group, Jakarta

Sjawie Hasbullah F, (2015), *Pertanggung Jawaban Pidana Korporasi pada Tindak Pidana Korupsi*, PT. Prenada Media Group, Jakarta

### **B. Jurnal dan Laporan Penelitian**

Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun 2015 oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia

Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2016 oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia

**C. Peraturan Perundang- undangan**

Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945

Indonesia, Undang-Undang Nomor: 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3874

Indonesia, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang perubahan atas Undang-undang nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150

Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286

Indonesia, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297

Indonesia, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tetang Perseroan Terbatas, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007, Nomor 106

Indonesia, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 , Nomor 66

Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355

Indonesia, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2006 Nomor 85.