

VALUASI KERUGIAN BUMN SEBAGAI KERUGIAN NEGARA DALAM PERSPEKTIF OBYEK PERTANGGUNG JAWABAN TINDAK PIDANA EKONOMI

Hanuring Ayu, Muhammad Aziz Zaelani, Yulian Dwi Nurwanti
Universitas Islam Batik Surakarta
hanuringayu@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian bertujuan menjawab: (i) argumentasi absorpsi kerugian BUMN sebagai kerugian negara dalam perspektif pertanggung jawaban tindak pidana ekonomi; dan (ii) bentuk absorpsi kerugian BUMN sebagai kerugian negara. BUMN adalah perusahaan publik dimana pemerintah juga pemilik modal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Praktikanya, kegiatan usaha BUMN cenderung menjadi alat korupsi dikarenakan intervensi politik terhadap BUMN. Artinya, BUMN dapat merugi karena penugasan dan intervensi pemerintah. Ironisnya, kerugian BUMN yang belum dimasukkan sebagai kerugian negara, menjadi celah korupsi. Penelitian doktrinal ini menggunakan bahan hukum primer dan sekunder dengan analisis deduktif. Hasil penelitian menunjukkan: (i) argumentasi valuasi kerugian BUMN sebagai kerugian negara dikarenakan: a. terdapat kebijakan BUMN merugikan negara; b. kekayaan BUMN termasuk kekayaan negara, c. intervensi negara terhadap kegiatan usaha BUMN; (ii) bentuk valuasi kerugian BUMN sebagai kerugian negara diwujudkan dengan: a. kerugian BUMN dimaknai kerugian negara bila negara menentukan arah kegiatan usaha, b. jika kerugian BUMN diakibatkan intervensi negara, maka menjadi kerugian negara, c. definisi kerugian BUMN sebagai kerugian negara bila kerugian berupa dana penyertaan yang digunakan direksi secara melawan hukum atau kelalaiannya dan berasal dari APBN untuk kewajiban *public service*, d. menambah aturan peralihan UU No. 17 Tahun 2003, bahwa ketentuan kerugian negara mengikat terhadap BUMN, e. perluasan frasa kerugian negara dalam UU Tipikor sehingga dapat menjerat direksi BUMN maupun pihak terkait.

Kata Kunci: BUMN, Kerugian Negara, Korupsi

ABSTRACT

The research aims to answer: (i) arguments absorption BUMN losses as state losses in the perspective of answers to economic crimes; and (ii) a form of absorption of BUMN losses as state losses. BUMN is a public company in which the government is owners of the capital of the separated state assets. In practice, BUMN business activities tend for corruption. This is because there is political intervention against BUMN. This means, that BUMN can suffer losses due to assignments and government intervention. Ironically, BUMN losses that have not been included as state losses that can become the object of accountability for corruption become loopholes as a means of corruption. This research is doctrinal using primary and secondary legal materials and deductive analyzed. The results show: (i) arguments for the need to absorb BUMN losses as state losses due to: a. BUMN policies are detrimental to the state; b. BUMN assets including state assets, c. state intervention on BUMN business activities; and (ii) the form of absorption of BUMN losses as state losses manifested by: a. namely BUMN losses are interpreted as state losses if the state determines the direction of its business activities, b. if the losses of BUMN are caused by state intervention, then the losses of the state, c. Define BUMN losses as state losses if the loss is an investment fund that is used against the law or its negligence and comes from the State Budget which is devoted to public service obligations, d. add to the transition of Law

no. 17 of 2003 concerning State Finances, that the provisions of state losses are interpreted as regulations for BUMN, e. Extend state losses in Law no. 20 of 2001 concerning Corruption so that it can ensnare the directors of BUMN and the parties behind it.

Keywords: BUMN, Corruption, State Losses

A. PENDAHULUAN

Salah satu tugas negara adalah mengimbangi peran swasta, menjamin kebutuhan masyarakat melalui pelayanan publik (*public service*). Aplikasinya adalah mendirikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berdasar pada Pasal 33 UUD 1945.¹ *Public service* merupakan pemenuhan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara dituntut mampu memenuhi kebutuhan masyarakat² yang bukan hanya kebutuhan individu namun juga kesehatan, pendidikan, dan kebutuhan yang mendukung produktivitas masyarakat seperti transportasi, ketenagalistrikan, BBM, pupuk, dan benih tanaman petani.³ Ironisnya, *public service* BUMN sering mengalami kerugian juga ditenggarai menjadi alat melakukan korupsi. Maka, perlu digagas perluasan kerugian BUMN sebagai obyek pertanggung jawaban pidana.⁴ Gagasan ini mendobrak UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN (UU BUMN) maupun UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT), yang menjadi tameng kerugian BUMN tidak dapat diklasifikasikan menjadi pertanggung jawaban tindak pidana korupsi. Kerugian BUMN dianggap wajar sebagai konsekuensi perusahaan. Padahal, dalam BUMN terdapat modal negara melalui APBN sepenuhnya (BUMN Perum) atau sebagian (BUMN Persero).⁵ Kausalitas BUMN dengan korupsi dikuatkan pernyataan Menteri BUMN yang menemukan 53 kasus korupsi BUMN yang merugikan negara.⁶ Secara gramatikal, tindak pidana ekonomi adalah perbuatan di bidang

¹ Riant Nugroho, Randy R.W, *Manajemen Privatisasi BUMN*, Jakarta: Elex Media Komputindo, 2008, hlm. 1.

² Sinambela dalam Muhammad Insa Ansari, "Badan Usaha Milik Negara dan Kewajiban Pelayanan Umum pada Sektor Pos," *Jurnal Penelitian Pos dan Informatika*, Vol. 8 (1), September 2018: 6-17.

³ H. A. S. Moenier, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara, 2002.

⁴ Dinda Audriene, CNN Indonesia, "Menyibak Akar Masalah Penyebab Korupsi Direksi BUMN," <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20191004063546-92-436640/menyibak-akar-masalah-penyebab-korupsi-direksi-bumn>, diakses Rabu 21 Juli 2021.

⁵ Pasal 11 UU BUMN *juncto* Pasal 3 UU BUMN beserta penjelasannya.

⁶ Maizal Walfajri, Kontan.co.id, "Ini Penyebab Masih Banyaknya Korupsi di Perusahaan BUMN Versi Erick Thohir," <https://nasional.kontan.co.id/news/ini-penyebab-masih-banyaknya-korupsi-di-perusahaan-bumn-versi-erick-thohir-1>, diakses Selasa 20 Juli 2021.

ekonomi yang dapat dimintakan pertanggung jawaban pidana.⁷ BUMN sebagai korporasi negara yang melakukan perbuatan ekonomi, maka kerugiannya dapat menjadi pertanggung jawaban tindak pidana ekonomi. Kualifikasi korupsi, yaitu penyuapan, pemerasan dan nepotisme merupakan anatomi dengan ciri: (i) melibatkan lebih dari satu orang; (ii) melibatkan kerahasiaan; (iii) melibatkan elemen kewajiban dan keuntungan timbal balik tidak selalu berupa uang; (iv) perbuatan terselubung dibalik pembenaran hukum, pelaku mempunyai pengaruh kuat baik status ekonomi maupun politik; (v) mengandung unsur tipu muslihat; (vi) mengandung unsur penghianatan kepercayaan dan melanggar norma; serta (vii) tugas dan pertanggung jawaban dalam tatanan masyarakat.⁸ Maka, harus ada valuasi kerugian BUMN menjadi kerugian negara sebagai obyek pertanggung jawaban yang didakwakan kepada pelaku korupsi sebagai salah satu bentuk tindak pidana ekonomi.⁹ Valuasi kerugian BUMN menjadi kerugian negara dikuatkan dengan: (i) permodalan BUMN terkait dengan permodalan negara; dan (ii) kegiatan BUMN diatur dan diarahkan negara yang menjadi kerugian negara dilihat dari kausalitasnya. Kebijakan direksi BUMN dapat menjadi perbuatan yang memenuhi delik korupsi, bilamana dapat merugikan keuangan negara. Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor mencantumkan frasa “merugikan keuangan/perekonomian negara.” Keuangan negara menurut UU Tipikor adalah kekayaan negara dalam bentuk apapun, baik dipisahkan atau tidak, termasuk segala bagian kekayaan negara, hak dan kewajiban. Kausalitasnya, kerugian negara yang diakibatkan kerugian BUMN merupakan bentuk tindak pidana ekonomi yang pada dasarnya diatur khusus.¹⁰ Selama terdapat kerugian yang nyata (*actual loss*) pada BUMN, maka dianggap merugikan keuangan negara dan direksi dimintakan pertanggung jawabannya dan didakwa melakukan tindak pidana korupsi mengingat BUMN merupakan pelaku ekonomi dan pelaku pasar yang memiliki fungsi memberikan kesejahteraan masyarakat. Kasus dapat menjerat direksi yang didakwa melakukan tindak pidana

⁷ Mardjono Reksodiputro, *Kemajuan Pembangunan Ekonomi dan Kejahatan (Kumpulan Karangan Buku Kesatu)*, Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum UI, 1995, hlm. 38 dalam IKAHI, *Kompilasi Makalah Seminar IKAHI: Tahun 2014-2019*, Jakarta: Pengurus Pusat Ikatan Hakim Indonesia, 2019.

⁸ Denny and Partners, (07/01/2017) “Tindak Pidana Ekonomi,” <https://lawofficedeny.wordpress.com/2017/01/07/tindak-pidana-ekonomi/>, diakses Selasa 20 Juli 2021.

⁹ Andi Hamzah, *Kejahatan di Bidang Ekonomi: Economic Crimes*, Jakarta: Sinar Grafika, 2017, hlm. 2.

¹⁰ Sudarto dalam Ardi Ferdian, “Harmonisasi Pengaturan Tindak Pidana Khusus yang Obyeknya Tulisan dan Berita yang Isinya Palsu,” *Jurnal Panorama Hukum*, Vol. 1 (1), Juni 2016: 27-42; Chairul Huda, “Pola Pemberatan Pidana dalam Hukum Pidana Khusus,” *Ius Quia Iustum*, Vol. 18 (4), 2011: 508-524.

korupsi dengan dalil BUMN yang dipimpinnya menyebabkan kerugian keuangan negara karena modal yang diperoleh perusahaan seperti BUMN (persero) 51% dari negara. Walaupun terdapat perlawanan bahwa modal BUMN adalah kekayaan negara yang dipisahkan sehingga kerugiannya tunduk terhadap UU PT.

Artikel ini membahas mengenai apakah diperlukan valuasi kerugian BUMN sebagai kerugian negara dalam perspektif pertanggung jawaban tindak pidana ekonomi dan bentuk valuasi kerugian BUMN sebagai kerugian negara dalam perspektif pertanggung jawaban tindak pidana ekonomi.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini normatif dan menggunakan pendekatan undang-undang, kasus serta konseptual yang bertujuan menunjukkan preskriptif mengenai hal apa yang seharusnya dapat diterapkan terhadap isu hukum yang diteliti.

C. PEMBAHASAN

Argumentasi Valuasi Kerugian BUMN Sebagai Kerugian Negara Dalam Perspektif Pertanggung Jawaban Tindak Pidana Ekonomi

1. Terdapat Kebijakan BUMN Merugikan Negara

Tujuan BUMN dalam Pasal 2 ayat (1) UU BUMN adalah:¹¹ (i) memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya; (ii) mengejar keuntungan; (iii) menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak; (iv) menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi; dan (v) turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat. Aktifitas BUMN belum disertai klasifikasi tujuan yang jelas, sehingga kegiatannya tidak konsisten, rawan intervensi dan menyebabkan kerugian. Data Tahun 2018 menunjukkan 24 BUMN merugi atau 20% dari total 118 BUMN aktif. Walaupun jumlahnya lebih sedikit dari data Tahun 2013, yaitu 30 BUMN, namun kerugian

¹¹ Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

terhitung besar dengan total Rp 32,6 triliun.¹² Kasus-kasus tersebut terjadi karena banyak direksi memainkan peran ganda menjalankan BUMN, mencampur urusan bisnis dan pelayanan publik.¹³ Pengelolaan BUMN harus dilakukan dengan cermat dan hati-hati karena mengelola cabang produksi tertentu yang berdampak pada masyarakat luas. Kontroversi dapat dilihat dari kasus impor beras dimana kelompok tani menolak tambahan izin impor beras 1 juta ton untuk Perum Bulog. Tambahan impor beras merugikan produksi beras petani yang sedang menikmati harga gabah kering panen bagus dengan nilai Rp. 4.500 sampai Rp. 5.000/kg. Sebaliknya, bagi pemerintah, tambahan impor beras adalah mitigasi harga beras yang terus naik disebabkan pasokan terbatas. Jika kebijakan keliru tersebut menyangkut hajat hidup rakyat, seperti impor beras maka berpotensi menyengsarakan rakyat. Data harus akurat dan bebas kepentingan, terlalu banyak tenaga, energi, dan sumber daya terbuang memperdebatkan kebijakan berdasar data tidak akurat.¹⁴

2. Kekayaan BUMN Termasuk Kekayaan Negara Yang Merupakan Pertanggung Jawaban Terhadap Kerugian Negara

Kekayaan BUMN diatur Pasal 2 huruf g UU BUMN: “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.” Maka, kerugian BUMN merupakan kerugian negara mengingat kekayaan BUMN diklasifikasikan sebagai kekayaan negara dari penyertaan modalnya. Mengacu bentuk BUMN Persero, yang sumir tunduk terhadap UU PT, sejatinya dapat ditarik pertanggung jawaban pidana karena segala tindakan perseroan, baik dan buruk dipikul perseroan.¹⁵ Pengurus perseroan hanya sebagai organ yang tidak bertanggung jawab atas perbuatannya, melainkan menjadi tanggung jawab yang diwakilinya, yaitu perseroan terbatas yang bersangkutan. Hal ini dipakai menyelamatkan direksi BUMN Persero dari pertanggung jawaban pidana dan sumir

¹² Kompasiana, “Benarkah BUMN Kita Terus Merugi,” https://www.kompasiana.com/nadbas_679/5b570e6bcdf7db7fc7704052/benarkah-bumn-kita-terus-merugi?page=all, diakses Rabu 21 Juli 2021.

¹³ Maizal Walfajri, *Op. Cit.*,

¹⁴ Medcom.id, 19 September 2018, Kontroversi Impor Beras, <https://www.medcom.id/ekonomi/analisa-ekonomi/9K548ePk-kontroversi-impor-beras>, diakses Rabu 21 Juli 2021.

¹⁵ Rudy Prasetya, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1995, hlm. 207.

menjustifikasi BUMN tunduk pada UU PT, walau praktik pelaksanaannya jauh dari hakikat PT. Praktiknya, kegiatan usaha BUMN tidak sederhana perusahaan konvensional, kental intervensi, tarik-ulur kepentingan yang mengakibatkan kerugian BUMN. Dalam posisi ini, BUMN dapat diposisikan sebagai korporasi yang menjadi alat korupsi bila terbukti kerugian BUMN menimbulkan kerugian negara. Marshall B. Clinard dan Peter C. Yeager menyatakan:¹⁶ “*A Corporate crime is any act committed by corporations that is punished by the state, regardless of whether it is punished under administrative, civil, or criminal law.*” Perspektif teoritis menjelaskan korporasi sebagai subjek hukum pidana dan pertanggung jawaban pidana korporasi.¹⁷ *Pertama*, teori identifikasi, tindakan dari pengurus korporasi diidentifikasi sebagai tindakan korporasi didasarkan doktrin *strict liability* atau tanggung jawab langsung yang menetapkan pertanggung jawaban pidana pada pelaku tanpa membuktikan kesalahan pelaku.¹⁸ Teori identifikasi berbeda dengan *strict liability* dimana perbuatan pengurus yang merupakan *directing mind* dari korporasi diidentifikasi sebagai perbuatan korporasi sehingga terhadap perbuatan yang dilakukan pengurus, pidananya dibebankan pada korporasi. Prinsip tanggung jawab berdasarkan adanya unsur kesalahan adalah reaksi tanggung jawab mutlak, *no fault liability* atau *absolute/strict* yang berlaku pada masa lampau, dengan formula “*a man acts at this peril*” atau ‘perbuatan apapun yang dilakukan oleh seseorang, bila merugikan orang lain, menyebabkan dia dipersalahkan telah melanggar hukum.’ *Kedua*, teori imputasi, didasarkan prinsip *vicarious liability*, *imputed liability* atau tanggung jawab yang dialihkan kepada pihak lain oleh pelaku fisik karena hubungan antara pihak yang dipertanggung jawabkan dengan pelaku fisik.¹⁹ Penulis selaras dengan teori imputasi, bahwa hubungan tersebut membuktikan keterkaitan pelaku fisik dengan pihak yang dipertanggung jawabkan. Hal ini terjadi pada direksi BUMN yang melakukan korupsi dan kausalitasnya dibuktikan pihak lain yang terkait dengan

¹⁶ M. B. Clinard, P. C. Yeager, J. Brissette, D. Petrashek, E. Harries, *Illegal Corporate Behaviour*, Rockville, Washington D. C: University of Wisconsin, 1979, hlm. 348.

¹⁷ Sigid Soeseno, *Hukum Pidana Indonesia, Perkembangan dan Pembaharuan (Implikasi Teori Pertanggung Jawaban Pidana Korporasi dalam Perundang-Undangan Pidana dan Praktik Peradilan Pidana Indonesia)*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2013, hlm. 207-216.

¹⁸ Sutan Remy Sjahdeini, *Pertanggung Jawaban Pidana Korporasi*, Jakarta: Grafitipers, 2006, hlm. 100.

¹⁹ Gatot Supramono, *Hukuman Korporasi Sebagai Pelaku Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Predana Media, 2020, hlm. 134-136.

korupsi. Hubungan pengurus sebagai pelaku fisik dengan korporasi adalah hal utama, pengurus harus bertindak dalam bagian pekerjaannya untuk kepentingan korporasi. Maka, korporasi bertanggung jawab terhadap tindakan pengurus.²⁰ Terdapat 3 unsur supaya korporasi dapat dipertanggung jawabkan atas perbuatan pengurus: (i) pengurus korporasi melakukan kejahatan; (ii) kejahatan tersebut dilakukan dalam lingkup kewenangannya; (iii) dengan tujuan untuk keuntungan korporasi.²¹ Perbandingan dengan teori pertanggung jawaban pidana korporasi negara *Anglo-Saxon*, menguatkan perluasan kerugian BUMN sebagai obyek pertanggung jawaban pidana mencakup *direct corporate criminal liability* atau pertanggung jawaban pidana langsung. Aplikasinya, perbuatan pengurus diidentifikasi perbuatan korporasi yang disebut *alter ego*.²² Maka, dalam sudut pandang korporasi, membuka ruang terhadap perluasan kerugian BUMN sebagai obyek pertanggung jawaban pidana.

3. Intervensi Negara Terhadap Kegiatan Usaha BUMN

David Lazer menjelaskan hubungan negara dengan perusahaan publik. *Pertama*, negara mengakomodir kompetitor terbaik sebagai *image* standart produksi negara. *Kedua*, negara menciptakan syarat-syarat yang memungkinkan kompetitor kecil tidak memiliki daya.²³ Negara harus menguntungkan BUMN melalui kebijakannya. Dalam hal ini, tidak dibenarkan intervensi melalui kebijakan yang mengganggu kinerja BUMN. Namun praktiknya, negara masih rajin melakukan berbagai intervensi terhadap BUMN melalui kebijakannya, sampai pada tataran perbuatan bersegi dua pemerintah (*materiele daad*). Sejatinnya, pemerintah dalam *materiele daad* tunduk pada kaidah hukum perdata, namun disimpangi oleh intervensi kebijakan tidak sehat khususnya bagi perkembangan dan pertumbuhan BUMN.²⁴

²⁰ I. S. Susanto, *Kriminologi*, Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 1995, hlm. 88.

²¹ Sanford H. Kadish, *Criminal Law: Adaptable to Courses Utilizing Materials by Kadish*, Hatford: Harcourt Brace Jovanovich Legal and Professional Publications, 1983, hlm. 277-280.

²² Barda Nawawi Arif, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003, hlm. 233-238.

²³ D. Lazer, V. Mayer-Schoenberger, "Governing Networks," *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 27 (3), 2002: 819-851.

²⁴ Inda Rahadian, "Kedudukan BUMN Persero Sebagai Separate Legal Entity dalam Kaitannya dengan Pemisahan Keuangan Negara pada Permodalan BUMN," *Ius Quia Iustum*, Vol. 4 (20), Oktober 2013: 624-640.

Bentuk Valuasi Kerugian BUMN Sebagai Kerugian Negara Dalam Perspektif Pertanggung Jawaban Tindak Pidana Ekonomi

1. Valuasi Kerugian BUMN Sebagai Kerugian Negara dalam UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN

UU BUMN tidak menjelaskan kerugian BUMN. BUMN Persero misalnya, merupakan perusahaan negara berbentuk PT dan modalnya terbagi atas saham, seluruh atau sebagian, minimal 51% saham dimiliki negara dari kekayaan negara yang dipisahkan. Modal penyertaan bersumber dari APBN, kapitalisasi cadangan, dan lainnya. Penyertaan modal dari APBN meliputi kekayaan negara dari dana segar, barang negara, piutang negara pada BUMN (Persero), saham negara pada BUMN, dan aset negara lainnya.²⁵ Pasal 11 UU BUMN menegaskan dalam hal pengurusan BUMN Persero, berlaku ketentuan UU PT. Implikasinya, ketentuan yang berlaku pada PT melekat pada BUMN Persero, seperti pemisahan kekayaan antara pendiri atau pengurus. Namun, penyertaan modal dari APBN sejatinya merupakan legitimasi rakyat kepada negara melalui BUMN untuk dikelola menjadi *output* berbentuk *public service* serta hal-hal lain penunjang kesejahteraan rakyat. Maka, apabila terjadi kerugian pengurusan BUMN Persero, walaupun tunduk terhadap UU PT, namun tidak dapat dilepaskan dari kerugian negara karena modal BUMN dari kekayaan negara yang dipisah walau menempatkan negara sebagai pemegang saham. Praktikanya, negara masih menentukan arah kebijakan dan kegiatan usaha BUMN. Buktinya, Kementerian BUMN dan Presiden dapat memberi penugasan melalui Perpres dan produk hukum lain. Akibatnya, BUMN tidak hanya menjalankan permodalan yang dipisahkan dari negara, namun juga sebagai alat negara dalam kebijakannya. Maka, kerugian BUMN bukan lagi merupakan kerugian perusahaan, namun menyangkut kerugian negara. Hal ini dalam 2 poin: (i) Permodalan BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, namun negara tidak hanya berperan sebagai pemegang saham seperti ketentuan dalam UU PT, tetapi praktikanya negara banyak menentukan arah dan kebijakan dan/atau kegiatan usaha BUMN; dan (ii) Keterlibatan negara dalam menentukan arah kebijakan dan/atau kegiatan usaha BUMN membuat direksi

²⁵ Pasal 2A Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas.

BUMN tidak dapat disamakan dengan direksi atau direktur perusahaan pada umumnya sebagaimana ketentuan dari UU PT. Maka, tanggung jawab direksi BUMN nyata lain dibandingkan dengan tanggung jawab direksi perusahaan pada umumnya. Maka, frasa yang harus diperluas perihal kerugian dalam UU BUMN adalah menambah ketentuan bahwa kerugian BUMN dimaknai sebagai kerugian negara bilamana negara menentukan arah kebijakan dan kegiatan usaha BUMN.

2. Absorpsi Kerugian BUMN Sebagai Kerugian Negara Dalam UU No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara

Unsur-unsur kerugian negara diatur dalam Pasal 1 angka 22 UU Perbendaharaan Negara: “Kekurangan uang, surat berharga, barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan hukum baik sengaja maupun lalai.” Pengertian ini identik dengan ketentuan kerugian negara dalam UU No. 15 Tahun 2006 tentang BPK. Namun, definisi kerugian negara di dalam UU Perbendaharaan Negara, dipersempit dengan frasa “yang nyata dan pasti jumlahnya, akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.” Dengan demikian, UU Perbendaharaan Negara dalam menentukan kerugian negara memandang ketentuan delik materil, yaitu kerugian keuangan negara harus nyata dan pasti jumlahnya sebanding dengan pengertian keuangan negara. Unsur-unsur kerugian negara adalah: (i) berkurangnya keuangan negara berupa uang berharga, barang milik negara dari jumlahnya dan/atau nilai yang seharusnya; (ii) kekurangan keuangan negara tersebut harus nyata dan pasti jumlahnya, tidak hanya indikasi atau potensi kerugian; dan (iii) kerugian itu akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja/lalai, unsur melawan hukum harus dapat dibuktikan. Mengacu pengertian tersebut, maka kerugian pada BUMN sulit untuk dinyatakan sebagai kerugian negara, terkait ketentuan Pasal 1 angka 22 tersebut. Implikasinya, kerugian BUMN harus dibuktikan diakibatkan oleh perbuatan hukum yang sengaja maupun kelalaian direksi BUMN. Direksi dalam melaksanakan perbuatan atau kebijakan harus berdasar pada itikad baik serta sesuai AD/ART BUMN. Apabila direksi BUMN terbukti tidak menjalankan perbuatan dengan itikad baik, maka pertanggung jawaban pidana langsung diarahkan kepadanya. Namun, terkait kerugian BUMN, perlu ditelusuri apakah benar dikarenakan perbuatan pribadi direksi tidak dengan itikad baik serta tidak sesuai AD/ART, atau

ada intervensi negara mendikte arah kebijakan dan aktifitas kegiatan usaha BUMN. BUMN sebagai perusahaan merupakan *the doer of business*, maka keuntungan atau kerugian yang terjadi adalah hal yang normal. Namun, jika negara mengintervensi arah kebijakan dan aktifitas kegiatan usahanya dan secara nyata menimbulkan kerugian, maka harus diklasifikasikan sebagai kerugian negara. Dasarnya adalah: (i) BUMN tidak tunduk kepada UU PT, dengan adanya intervensi negara terhadap arah kebijakan dan aktifitas kegiatan usaha BUMN melalui kebijakan atau *materielle daad*; dan (ii) negara tidak bertanggung jawab jika BUMN terbukti merugi karena intervensi negara tersebut. Apabila negara dan BUMN tidak mengindahkan prinsip sebagaimana berlaku pada BUMN Persero. Maka, kerugian BUMN dapat diklasifikasikan sebagai kerugian negara sehingga memenuhi unsur sebagai obyek pertanggung jawaban pidana. Frasa yang diperluas terkait kerugian BUMN dalam UU Perbendaharaan Negara adalah ketentuan jika kerugian BUMN terbukti diakibatkan oleh intervensi negara dalam mendikte arah kebijakan dan aktifitas kegiatan usaha BUMN, maka menjadi kerugian negara.

3. Absorpsi Kerugian BUMN Sebagai Kerugian Negara dalam UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Praktik BUMN selama ini sumir tunduk terhadap ketentuan UU PT yang menjadi penyelamat kerugian BUMN yang tidak dapat dijadikan obyek pertanggung jawaban pidana karena bukan merupakan kerugian negara. Ketentuan UU PT, tidak memberikan titik terang terhadap kerugian BUMN. Pasal 11 UU BUMN menegaskan dalam hal pengurusan BUMN berlaku ketentuan dan prinsip UU PT. Artinya, pengelolaan BUMN Persero dipersamakan dengan PT, seperti pemisahan kekayaan perseroan dengan pemilik dan pengurus. Kekayaan BUMN Persero terbagi dalam penyertaan modal negara berupa saham dan penyertaan pendanaan dari anggaran pelaksanaan Kewajiban Pelayanan Publik (*Public Service Obligation*) yang tidak masuk dalam kekayaan persero. Kekayaan yang dipisahkan dari APBN kemudian menjadi modal pendirian BUMN Persero, terdiri dari saham-saham yang akan menjadi kekayaan BUMN, bukan lagi kekayaan negara karena perbedaan kedudukan negara pada BUMN Persero. Saat negara masuk sebagai bagian BUMN Persero, kedudukannya setara dengan pemegang saham lainnya

(*shareholder*) dan bukan lagi badan hukum publik yang memegang kekuasaan penyelenggaraan negara, namun sebagai badan hukum privat yang tunduk kepada ketentuan perseroan. Praktikanya, hal ini tidak terjadi karena pemerintah melalui kebijakan berupa penugasan atau perbuatan pemerintah bersegi dua yang tidak seimbang (karena substansi perjanjian atau kontrak didikte oleh pemerintah) masih memegang kekuasaan penyelenggaraan negara dan diaplikasikan terhadap BUMN. Faktanya, pemerintah berdiri pada dua kaki berperan tunduk pada UU PT dengan menempatkan BUMN sebagai lembaga hukum privat, namun pemerintah masih mengintervensi kebijakan dan kegiatan usaha BUMN. Pemerintah merintangi penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN, dimana tujuan pemisahan kekayaan negara adalah memisahkan kekayaan negara dari APBN sebagai penyertaan modal negara, yang selanjutnya pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada aturan pemerintahan. Namun, pemerintah dalam beberapa waktu melakukan penugasan yang tidak dapat dilepaskan dari fungsi pemerintah mengatur BUMN. Hal ini diperparah dengan tidak dijelaskannya anggaran yang terkait dengan PSO²⁶ walau dinyatakan tetap tunduk kepada ketentuan UU Keuangan Negara karena anggaran tersebut murni dari APBN yang pengelolaannya mengikuti pertanggung jawaban keuangan negara. Hal tersebut menambah kerancuan dalam praktik karena tidak ada ketegasan peran negara dalam BUMN serta permodalan yang dipisahkan karena masih tunduk pada UU Keuangan Negara. Dalam pelaksanaan PSO, BUMN Persero didikte negara karena yang melaksanakan fungsi pelayanan umum adalah negara. Frasa yang memperluas kerugian BUMN di dalam UU PT adalah menyatakan kerugian BUMN dapat digolongkan sebagai kerugian negara apabila kerugian tersebut merupakan dana penyertaan yang digunakan direksi secara melawan hukum atau kelalaiannya dan dana tersebut berasal dari APBN untuk kewajiban *public service*.

²⁶ Mahpud Sujai, "Tinjauan Atas Kebijakan Subsidi Public Service Obligation (PSO) pada PT. Peln," *Warta Penelitian Perhubungan*, Vol. 23 (4), 2011: 319-333.

4. Absorpsi Kerugian BUMN Sebagai Kerugian Negara dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

UU Keuangan Negara tidak menjelaskan kerugian BUMN, namun mengatur bentuk pertanggung jawaban Pengelolaan Keuangan Negara. Pasal 1 angka 1 UU Keuangan Negara menguraikan: “semua hak dan kewajiban negara yang bernilai uang, serta segala sesuatu yang dapat dijadikan milik negara sehubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.” Sedangkan, Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara mengatur kekayaan negara/daerah yang dikelola sendiri/pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang bernilai uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/daerah, merupakan bagian dari keuangan negara. Definisi pasal tersebut dimaknai modal negara yang digunakan untuk BUMN. Apabila BUMN mengalami kerugian, maka merupakan kerugian negara. Hal ini bertentangan dengan pemahaman umum UU BUMN. Pemahaman tersebut terlanjur memberikan diksi bahwa dalam hal pengelolaan BUMN Persero berlaku ketentuan dan prinsip UU PT, yang karenanya ketentuan yang berlaku terhadap BUMN Persero berlaku ketentuan hukum privat. Hasilnya, kerugian BUMN Persero bukan lagi kerugian negara sebagaimana pada UU Keuangan Negara. Hal itu tidak tepat, seharusnya ketentuan UU Keuangan Negara tersebut benar adanya, karena walau kekayaan negara dipisahkan dan menjadi permodalan BUMN, tidak serta merta membuat BUMN tunduk pada UU PT. Perlu melihat peran ganda BUMN, sebagai perusahaan (*corporation*) di bawah ketentuan UUPT dan sebagai perusahaan publik yang mempunyai kewajiban *public service*. Maka, secara tekstual UU Keuangan Negara memperluas cakupan kerugian negara termasuk kekayaan yang dipisahkan pada BUMN sebagai bagian keuangan negara.²⁷ Maka, frasa perluasan kerugian BUMN dalam UU Keuangan Negara ditambahkan dalam aturan peralihannya dengan dimaknai mengikat terhadap BUMN.

²⁷ Pasal 2 huruf g Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

5. Valuasi Kerugian BUMN Sebagai Kerugian Negara dalam UU No. 20 Tahun 2001 tentang Tipikor

UU Tipikor, belum mengatur tindak pidana korupsi oleh BUMN atau kerugian BUMN sebagai kerugian negara. Namun, dalam ketentuan UU Tipikor terdapat Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3, mengatur korporasi yang merugikan keuangan atau perekonomian negara, diancam pidana penjara seumur hidup atau paling lama 20 tahun, denda maksimum satu milyar rupiah. Kalimat “merugikan keuangan atau perekonomian negara,” rentan bagi direksi BUMN dalam melakukan pengelolaan yang merugikan perusahaan. Kekeliruan memahami Pasal 11 UU BUMN, bertentangan dengan prinsip BUMN Persero, karena dalam menjalankan persero prinsip yang berlaku adalah ketentuan hukum privat. Namun demikian, tidak menutup kemungkinan diberlakukan ketentuan pidana terhadap direksi apabila tindakannya menyebabkan kerugian seperti melakukan penggelapan, pemalsuan data dan laporan keuangan atau menggunakan dana kewajiban pelayanan publik untuk kepentingan pribadi atau orang lain.²⁸ Maka, hal ini perlu dipertegas dalam UU Tipikor sebagai langkah memberantas kasus korupsi yang banyak melibatkan BUMN. Mengingat banyak direksi BUMN terlibat kasus korupsi, harus dirumuskan perluasan kerugian BUMN sebagai obyek pertanggung jawaban pidana. Hal tersebut adalah dengan memaksimalkan ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Meski Putusan MK No. 003/PUU-IV/2006 menyatakan merugikan keuangan negara atau perekonomian negara bukan merupakan akibat yang harus dinyatakan terjadi, faktanya perluasan substansi harus mampu menjerat direksi BUMN maupun pihak dibelakangnya. Kebijakan negara yang tidak cermat terhadap BUMN dapat menyebabkan kerugian BUMN dan kerugian negara serta memenuhi obyek pertanggung jawaban pidana sebagai kriteria tindak pidana ekonomi.

D. Simpulan

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa argumentasi absorpsi kerugian BUMN sebagai kerugian negara dalam perspektif pertanggung

²⁸ E. Rajaguguk, “Pengertian Keuangan Negara dan Kerugian Negara,” disampaikan pada Diskusi Publik, “*Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*,” Komisi Hukum Nasional (KHN) RI, Jakarta 26 Juli 2006.

jawaban tindak pidana ekonomi adalah: (i) Terdapat kebijakan BUMN yang merugikan negara; (ii) kekayaan BUMN termasuk kekayaan negara dan merupakan pertanggung jawaban kerugian negara; (iii) terdapat intervensi negara terhadap kegiatan usaha BUMN.

Bentuk absorpsi kerugian BUMN sebagai kerugian negara dalam perspektif pertanggung jawaban tindak pidana ekonomi, diaplikasikan dengan menambah ketentuan: (i) kerugian BUMN dimaknai sebagai kerugian negara bila negara menentukan arah kebijakan dan kegiatan usaha BUMN dalam UU No. 19 Tahun 2003; (ii) jika kerugian BUMN diakibatkan intervensi negara, maka menjadi kerugian negara dalam UU No. 1 Tahun 2004; (iii) mendefinisikan pengertian kerugian BUMN sebagai kerugian negara apabila kerugian berupa dana penyertaan yang digunakan direksi secara melawan hukum atau kelalaiannya dan berasal dari APBN untuk kewajiban *public service* dalam UU No. 40 Tahun 2007; (iv) menambah aturan peralihan dalam UU No. 17 Tahun 2003, bahwa ketentuan kerugian negara mengikat terhadap BUMN; dan (v) perluasan frasa kerugian negara dalam UU No. 20 Tahun 2001 sehingga dapat menjerat direksi BUMN maupun pihak terkait.

Daftar Pustaka

Buku:

- Arif, Barda Nawawi, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003;
- Clinard, M. B, P., *et. al.*, *Illegal Corporate Behaviour*, University of Wisconsin, Rockville, Washington D. C, 1979;
- H. Kadish, Sanford, *Criminal Law: Adaptable to Courses Utilizing Materials by Kadish*, Harcourt Brace Jovanovich Legal and Professional Publications, Hatford, 1983;
- Hamzah, Andi, *Kejahatan di Bidang Ekonomi: Economic Crimes*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017;
- IKAHI, *Kompilasi Makalah Seminar IKAHI: Tahun 2014-2019*, Jakarta: Pengurus Pusat Ikatan Hakim Indonesia, 2019;
- Moenier, H. A. S., *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002;

Nugroho, Riant, Randy R.W, *Manajemen Privatisasi BUMN*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2008;

Prasetya, Rudy, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995;

Reksodiputro, Mardjono, *Kemajuan Pembangunan Ekonomi dan Kejahatan (Kumpulan Karangan Buku Kesatu)*, Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum UI, 1995;

Sjahdeini, Sutan Remy, *Pertanggung Jawaban Pidana Korporasi*, Grafitipers, Jakarta, 2006;

Soeseno, Sigid, *Hukum Pidana Indonesia, Perkembangan dan Pembaharuan (Implikasi Teori Pertanggung Jawaban Pidana Korporasi dalam Perundang-Undangan Pidana dan Praktik Peradilan Pidana Indonesia)*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2013;

Supramono, Gatot, *Hukuman Korporasi Sebagai Pelaku Tindak Pidana Korupsi*, Predana Media, Jakarta, 2020;

Susanto, I. S., *Kriminologi*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1995;

Jurnal:

Ansari, Muhammad Insa, "Badan Usaha Milik Negara dan Kewajiban Pelayanan Umum pada Sektor Pos," *Jurnal Penelitian Pos dan Informatika*, Vol. 8 (1), September 2018: 6;

Ferdian, Ardi, "Harmonisasi Pengaturan Tindak Pidana Khusus yang Obyeknya Tulisan dan Berita yang Isinya Palsu," *Jurnal Panorama Hukum*, Vol. 1 (1), Juni 2016: 27-42;

Huda, Chairul, "Pola Pemberatan Pidana dalam Hukum Pidana Khusus," *Ius Quia Iustum*, Vol. 18 (4), 2011: 508-24;

Lazer, D, V. Mayer-Schoenberger, "Governing Networks," *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 27 (3), 2002: 819-51;

Rahadian, Inda, "Kedudukan BUMN Persero Sebagai Separate Legal Entity dalam Kaitannya dengan Pemisahan Keuangan Negara pada Permodalan BUMN," *Ius Quia Iustum*, Vol. 4 (20), Oktober 2013: 624-40;

Sujai, Mahpud, "Tinjauan Atas Kebijakan Subsidi Public Service Obligation (PSO) pada PT. Pelni," *Warta Penelitian Perhubungan*, Vol. 23 (4), 2011: 319-33.

Internet:

Audriene, Dinda, CNN Indonesia, “Menyibak Akar Masalah Penyebab Korupsi Direksi BUMN,”
<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20191004063546-92-436640/menyibak-akar-masalah-penyebab-korupsi-direksi-bumn>, diakses Rabu 21 Juli 2021;

Denny and Partners, (07/01/2017) “Tindak Pidana Ekonomi,”
<https://lawofficedeny.wordpress.com/2017/01/07/tindak-pidana-ekonomi/>, diakses Selasa 20 Juli 2021;

Kompasiana, “Benarkah BUMN Kita Terus Merugi,”
https://www.kompasiana.com/nadbas_679/5b570e6bc7db7fc7704052/benarkah-bumn-kita-terus-merugi?page=all, diakses Rabu 21 Juli 2021;

Medcom.id, 19 September 2018, Kontroversi Impor Beras,
<https://www.medcom.id/ekonomi/analisa-ekonomi/9K548ePk-kontroversi-impor-beras>, diakses Rabu 21 Juli 2021;

Walfajri, Maizal, Kontan.co.id, “Ini Penyebab Masih Banyaknya Korupsi di Perusahaan BUMN Versi Erick Thohir,”
<https://nasional.kontan.co.id/news/ini-penyebab-masih-banyaknya-korupsi-di-perusahaan-bumn-versi-erick-thohir-1>, diakses Selasa 20 Juli 2021.

Sumber Lain:

Rajaguguk, E, “Pengertian Keuangan Negara dan Kerugian Negara,” disampaikan pada Diskusi Publik, “*Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*,” Komisi Hukum Nasional (KHN) RI, Jakarta 26 Juli 2006.