

**ANALISIS HUKUM BISNIS TENTANG KERUGIAN  
KEUANGAN PADA BADAN USAHA MILIK  
NEGARA (BUMN)<sup>1</sup>**

**Oleh: Rukly Mokoginta<sup>2</sup>**

**ABSTRAK**

Kekayaan negara pada BUMN adalah Keuangan Negara, yakni uang negara yang dipisahkan pada pengelolaannya sebagai bentuk penyertaan modal secara langsung dari negara. BUMN adalah badan usaha sehingga merupakan entitas bisnis yang orientasi bisnisnya tertuju pada upaya untuk mendapatkan laba (keuntungan). Permasalahannya ialah tidak semua BUMN yang ada di Indonesia dikatakan sebagai BUMN baik dan sehat, oleh karena sejumlah BUMN masih menderita kerugian yang cukup bahkan sangat besar. Tidak sedikit justru BUMN yang bersangkutan menderita kerugian oleh karena berbagai faktor, sehingga jika timbul kerugian terhadap BUMN, maka kerugian tersebut merupakan kerugian terhadap Keuangan Negara dan dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi. Dari latar belakang di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam karya tulis ini yaitu bagaimana kriteria keuangan negara pada perusahaan BUMN, dan bagaimana akibat hukum kerugian pada keuangan perusahaan BUMN. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan. Untuk mendapatkan sumber data dalam penelitian ini, digunakan beberapa pendekatan penelitian yakni pendekatan peraturan perundang-undangan yakni kajian terhadap sejumlah peraturan perundang-undangan yang terkait erat dengan materi pokok penelitian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Keuangan Negara dalam perspektif Hukum Bisnis dirujuk pada keuangan yang ada dalam BUMN, maka berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN, terdapat kriteria yang penting yang bertolak dari pengertian BUMN dalam frasa “BUMN adalah seluruh modalnya dimiliki oleh negara”; dan frasa

“BUMN adalah sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara”. Kedua frasa tersebut menentukan kriteria yakni untuk dapat dikatakan sebagai BUMN ialah jika seluruh modalnya dimiliki oleh negara, dan untuk dapat dikatakan BUMN ialah jika sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara. Selanjutnya BUMN merupakan entitas bisnis yang lumrah jika di waktu tertentu mendapatkan keuntungan besar, sedang, atau kurang, bahkan di suatu waktu justru menderita kerugian. Dari aspek permodalannya, maka modal perusahaan-perusahaan BUMN adalah yang bersumber atau berasal dari negara yakni dari kekayaan negara yang dipisahkan. Kerugian keuangan negara terkait erat dengan tindakan melawan hukum (*onrechtsmatigedaad*), atau juga dikenal dengan istilah lainnya sebagai perbuatan melawan hukum. Dari hasil penelitian dapat ditarik kesimpulan bahwa Keuangan Negara pada perusahaan BUMN terwujud dalam kriteria jika seluruh modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, dan jika sebagian besar (mayoritas) modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Kedua kriteria tersebut menandakan adanya kekayaan negara pada perusahaan BUMN sehingga tunduk sepenuhnya pada ketentuan hukum BUMN menurut Undang-Undang No. 19 Tahun 2003. Kerugian Keuangan Negara pada perusahaan BUMN bukan kerugian keuangan negara, melainkan kerugian perusahaan BUMN itu sendiri. Dengan demikian, kerugian keuangan tersebut tunduk pada ketentuan hukum privat baik yang diatur dalam Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 maupun Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang PT.

Kata Kunci : Hukum Bisnis

**A. PENDAHULUAN**

Kekayaan negara pada BUMN adalah Keuangan Negara, yakni uang negara yang dipisahkan pada pengelolaannya sebagai bentuk penyertaan modal secara langsung dari negara. Konsep penyertaan modal merupakan konsep yang menjelaskan dari mana asalnya modal serta ke mana modal itu akan diserahkan dan/atau disertakan. BUMN adalah badan usaha sehingga merupakan entitas bisnis yang orientasi bisnisnya tertuju pada upaya untuk mendapatkan laba (keuntungan). Orientasi

<sup>1</sup> Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing : Nontje Rimbing, SH, MH; Meiske T. Sondakh, SH, MH; Drs. Frans Kalesaran, SH, MH

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 090711607

tersebut dapat dipahami karena BUMN adalah badan usaha, dan bukan sebagai badan sosial seperti Yayasan misalnya yang tidak sepenuhnya berorientasi mencari keuntungan. BUMN yang baik dan sehat haruslah mampu mendapatkan keuntungan dan memberikan kontribusinya berupa sebagian laba atau keuntungannya untuk disetor kepada negara (dividen).

Permasalahannya ialah tidak semua BUMN yang ada di Indonesia dikatakan sebagai BUMN baik dan sehat, oleh karena sejumlah BUMN masih menderita kerugian yang cukup bahkan sangat besar. PT. Merpati Nusantara Airlines (MNA), yakni salah satu BUMN di bidang perhubungan udara (penerbangan) sudah tidak mampu beroperasi lagi dan para karyawannya termasuk para penerbangnya (pilot) terpaksa menjadi pengangguran karena MNA tidak mampu membayar gaji, merupakan salah satu contoh dari permasalahan yang dihadapi oleh BUMN di Indonesia. BUMN adalah badan usaha yang dalam operasionalisasinya dihadapkan pada tantangan berat dan besar. Persaingan yang terjadi tidak hanya antara perusahaan-perusahaan BUMN melainkan dengan perusahaan-perusahaan swasta nasional dan perusahaan-perusahaan asing yang melakukan bisnis inti (*core business*) yang sama.

Perspektif Hukum Bisnis, suatu perusahaan termasuk perusahaan-perusahaan BUMN adalah lumrah jika disuatu waktu mendapatkan keuntungan besar, tetapi di waktu lain menderita kerugian. Kerugian perusahaan-perusahaan pada umumnya, dan perusahaan-perusahaan BUMN pada khususnya membawa implikasi hukum baik terhadap perusahaan-perusahaan itu sendiri maupun terhadap pengelolaannya. Pada BUMN, jika terjadi kerugian yang besar yang berakibat besar pula terhadap kelangsungan hidupnya seperti pada perusahaan penerbangan MNA, kemungkinan yang dapat timbul ialah dilakukan penjualannya dengan harga yang tidak menguntungkan dibandingkan penjualan (privatisasi) yang mensyaratkan baik dan sehatnya BUMN.

Implikasi hukum bagi pengelola (Direktur Utama) perusahaan-perusahaan BUMN yang menderita kerugian ialah reputasi (nama baik) pengelolanya merosot dan dianggap gagal.

Padahal, kebanyakan Direktur Utama perusahaan-perusahaan BUMN selain telah melewati uji kepatutan dan kelayakan (*fit and proper test*), juga merupakan person terpandang yang kebanyakan telah terbukti memiliki kemampuan manajerial di perusahaan-perusahaan swasta.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

1. Bagaimana kriteria keuangan negara pada perusahaan BUMN?
2. Bagaimana akibat hukum kerugian pada keuangan perusahaan BUMN ?

## **C. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Untuk mendapatkan sumber data dalam penelitian ini, digunakan beberapa pendekatan penelitian yakni pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), yakni kajian terhadap sejumlah peraturan perundang-undangan yang terkait erat dengan materi pokok penelitian antara lainnya ialah Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, dan lain-lainnya.

## **PEMBAHASAN**

### **1. Kriteria Keuangan Negara pada Perusahaan BUMN**

Konsep dan pengertian “Keuangan Negara” tidak berarti jikalau negara memiliki saham dalam bentuk penyertaan modalnya, juga diartikan bahwa perusahaan itu merupakan perusahaan milik negara. Ada kriteria tertentu untuk dapat dikatakan sebagai adanya unsur “Keuangan Negara” yang ditentukan oleh besar dan status mayoritas atau minoritasnya kepemilikan saham pada suatu perusahaan.

Konsep awal dari “Keuangan Negara” menunjuk pada keuangan yang diartikan berasal atau bersumber dari negara, sehingga dikatakan dengan Keuangan Negara. Konsep awal ini berarti jika ada dana yang bersumber

dari negara, maka perusahaan itu adalah perusahaan negara. Konsep ini belum sepenuhnya benar, oleh karena ada kriteria tertentu yang terkait erat dengan seberapa besar kedudukan negara menyediakan modalnya, dan ini pun berkaitan erat dengan pertanggungjawabannya.

Sejumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia, ditemukan rumusan-rumusan tentang Keuangan Negara, seperti dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, bahwa : “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 Angka 1).<sup>3</sup>

Pengertian Keuangan Negara menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tersebut di atas tidak diberikan penjelasannya, namun Penjelasan Umumnya secara panjang lebar menjelaskan pengertian dan ruang lingkup Keuangan Negara (Angka 3) bahwa, pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah sisi objek, subjek, proses dan tujuan. Dari sisi objek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Sisi subjek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

Sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan,

kegiatan dan hubungan hukum berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Keuangan Negara mencakup ruang lingkup yang luas sekali. Keuangan Negara tidak semata-mata dipandang dari bentuk nyata baik berupa uang, maupun barang, melainkan juga bentuk tidak nyata (imateriil) yakni berupa hak-hak yang melekat pada negara. Dalam kaitan dengan Keuangan Negara, terdapat instrumen hukum lainnya yakni yang diatur di dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang mengartikan “Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD” (Pasal 1 Angka 1).<sup>4</sup>

Keuangan Negara dalam perspektif Hukum Bisnis dirujuk pada keuangan yang ada dalam BUMN, maka berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN, terdapat kriteria yang penting yang bertolak dari pengertian BUMN dalam frasa “BUMN adalah seluruh modalnya dimiliki oleh negara”; dan frasa “BUMN adalah sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara”. Kedua frasa tersebut menentukan kriteria yakni untuk dapat dikatakan sebagai BUMN ialah jika seluruh modalnya dimiliki oleh negara, dan untuk dapat dikatakan BUMN ialah jika sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara. Terhadap BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara, tidak terdapat multitafsirnya, oleh karena BUMN seperti itu benar-benar menggunakan modal dari negara sehingga tidak tercampur dengan modal lain bukan dari negara. Dalam BUMN yang sebagian besar modalnya berasal dari negara, berarti telah ada percampuran modalnya, akan tetapi porsi atau besaran modal negara masih mayoritas oleh karena ditentukan dalam frasa “BUMN yang sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara”. Kriteria Keuangan Negara dari aspek permodalan dalam BUMN di atas berbeda dari kriteria dari aspek Keuangan Negara, oleh karena ruang lingkup Keuangan Negara justru lebih luas, termasuk hak-hak

<sup>3</sup> Lihat UU. No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Pasal 1 Angka 1)

<sup>4</sup> Lihat UU. No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Pasal 1 Angka 1)

negara yang belum terwujud baik dalam bentuk uang maupun barang. Dalam sistem BUMN, yang menitikberatkan pada kriteria kepemilikan oleh negara terdapat masalahnya jika di suatu waktu, komposisi modal yang semula seluruhnya dimiliki oleh negara, atau sebagian besar dimiliki oleh negara, kemudian BUMN itu melakukan privatisasi bahkan menjadi Persero Terbuka, yang terjadi kemungkinan pergeseran komposisi permodalannya yang dapat berakibat kriteria “seluruh modalnya dimiliki oleh negara, atau “sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara” akan berakibat hukum bahwa BUMN yang dimaksud tidak tunduk lagi pada ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, dan Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, melainkan tunduk dan berlaku ketentuan yang antara lainnya diatur dengan Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Kriteria yang dimaksudkan tersebut di atas berpangkal dari ketentuan adanya penyertaan modal secara langsung (*Equity participation*) sebagaimana dikenal dalam teori dan praktik Hukum Perbankan. Menurut Muhammad Djumhana, dijelaskannya penyertaan modal yang bersifat tetap, dan yang bersifat sementara, sebagai berikut :

“Penyertaan modal bank mempunyai pengertian, yaitu suatu penanaman dana bank dalam bentuk saham pada bank dan perusahaan di bidang keuangan lainnya.., sedangkan pengertian penyertaan modal sementara adalah penyertaan modal oleh bank pada perusahaan debitur untuk mengatasi kegagalan kredit (*debt to equity swap*)”.<sup>5</sup>

Pembahasan tentang status Keuangan Negara dan penyertaannya untuk dijadikan modal BUMN dengan menggunakan beberapa kriteria yakni jika seluruh modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, maka dalam perusahaan-perusahaan BUMN dapat dikenali dari bentuk perusahaan BUMN dengan

Perusahaan Umum (Perum), yang modalnya seluruhnya dari kekayaan negara yang dipisahkan. Demikian pula pada perusahaan BUMN yang belum ditemukan istilah dan singkatan di bagian akhir namanya jika berbentuk hukum Perusahaan Perseroan (Persero), maka di situ juga ada unsur seluruh modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, seperti pada perusahaan Persero yang belum melakukan penawaran saham ke publik (*go public*) dan perusahaan BUMN yang modalnya mayoritas dimiliki atau berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan yang telah melakukan penawaran umum saham-saham ke publik seperti PT. Bank Mandiri (Persero) Tbk, PT. Bank BRI (Persero) Tbk, dan lainnya adalah sekian kriteria untuk menentukan status kepemilikan oleh negara.

Bentuk-bentuk hukum perusahaan-perusahaan BUMN yang ditentukan dari besaran dan porsi penyertaan modalnya adalah ciri khas penyertaan modal untuk dijadikan modal pada perusahaan-perusahaan BUMN. Modal yang disertakan ke perusahaan-perusahaan BUMN pada waktu pendiriannya itu terpisah dari keuangan negara, yakni waktu menyerahkannya ke perusahaan-perusahaan BUMN, telah ada pemisahannya dari sistem keuangan negara.

## 2. Akibat Hukum Kerugian pada Perusahaan BUMN

Bahwa BUMN merupakan entitas bisnis yang lumrah jika di waktu tertentu mendapatkan keuntungan besar, sedang, atau kurang, bahkan di suatu waktu justru menderita kerugian. Dari aspek permodalannya, maka modal perusahaan-perusahaan BUMN adalah yang bersumber atau berasal dari negara yakni dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Sejumlah peraturan perundangan yang lainnya seperti Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menentukan ruang lingkup Keuangan Negara, yang meliputi : “Kekayaan negara/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 negara yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah” (Pasal

<sup>5</sup> Muhammad Djumhana, *Hukum Perbankan di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hal. 450

2 Huruf g)<sup>6</sup> dengan demikian maka kekayaan negara sebagai modal BUMN dianggap sebagai Keuangan Negara dengan konsekuensi hukumnya jika terjadi kerugian kepada Keuangan Negara, yang dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 ditentukan dalam Pasal 35 ayat-ayatnya, sebagai berikut :

1. Setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud.
2. Setiap orang yang diberi tugas menerima, menyimpan, membayar, dan/atau menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara adalah bendahara yang wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Badan Pemeriksa Keuangan.
3. Setiap bendahara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) bertanggungjawab secara pribadi di atas kerugian keuangan negara yang berada dalam pengurusannya.
4. Ketentuan mengenai penyelesaian kerugian negara diatur di dalam undang-undang mengenai perbendaharaan negara.”<sup>7</sup>

Perihal kerugian keuangan negara akan terkait erat dengan ketentuan Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan ketentuan-ketentuan yang terkait dengan kedudukan, tugas dan fungsi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, ditentukan bahwa “Setiap kerugian negara yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku” (Pasal 59 ayat (1)).<sup>8</sup>

Berdasarkan beberapa peraturan perundangan tersebut di atas, kerugian keuangan negara terkait erat dengan tindakan

melawan hukum (*onrechtmatigedaad*), atau juga dikenal dengan istilah lainnya sebagai perbuatan melawan hukum. Namun patutlah dibedakan perbuatan melawan hukum yang bersifat hukum publik, yang dijelaskan oleh Munir Fuady, sebagai berikut :

“Perbuatan melawan hukum di sini dimaksudkan adalah sebagai perbuatan melawan hukum dalam bidang keperdataan, sebab, untuk tindakan perbuatan melawan hukum pidana (delik) atau yang disebut dengan istilah ‘perbuatan pidana’, mempunyai arti, konotasi dan pengaturan hukum yang berbeda sama sekali. Demikian juga dengan perbuatan melawan hukum oleh penguasa negara atau yang disebut dengan ‘*onrechtmatigeoverheidsdaad*’, juga memiliki arti, konotasi, dan pengaturan hukum yang juga berbeda.”<sup>9</sup>

Perbuatan melawan hukum secara keperdataan (*Onrechtmatigedaad*) sebenarnya tidak diberikan rumusnya dalam ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH. Perdata). Ketentuan Pasal 1365 KUH. Perdata yang berbunyi “Tiap perbuatan melawan hukum yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”.<sup>10</sup> Namun, salah satu unsur ketentuan Pasal 1365 KUH. Perdata tersebut ialah adanya kerugian.

Kerugian oleh karena perbuatan melawan hukum tersebut di atas merupakan kerugian karena perbuatan melawan hukum dari hukum privat. Sedangkan kerugian oleh karena perbuatan melawan hukum penguasa negara/penyelenggara negara yakni perbuatan melawan berifat hukum publik (*onrechtmatigeoverheidsdaad*), lebih banyak berada dalam lingkup Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara, serta

<sup>6</sup> Lihat UU. No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Pasal 2 Huruf g)

<sup>7</sup> Lihat UU. No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Pasal 35)

<sup>8</sup> Lihat UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Pasal 59 ayat (1)).

<sup>9</sup> MunirFuady, *Perbuatan Melawan Hukum. Pendekatan Kontemporer*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, hal. 1

<sup>10</sup> R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2002, hal. 346

Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, dirumuskan bahwa "Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai" (Pasal 1 Angka 15),<sup>11</sup> yang dalam ketentuannya disebutkan bahwa "BPK menerbitkan surat keputusan penetapan batas waktu pertanggungjawaban bendahara atas kekurangan kas/barang yang terjadi, setelah mengetahui ada kekurangan kas/barang dalam persediaan yang merugikan keuangan negara/daerah" (Pasal 22 ayat (1)).

Pembahasan mengenai lingkup perbuatan melawan hukum oleh pejabat negara/penyelenggara negara baik menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2003, Undang-Undang No. 1 Tahun 2004, Undang-Undang No. 5 Tahun 2006, dan Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tersebut di atas, masih dapat dibedakan atas kerugian keuangan negara yang dituntut pemenuhannya dengan Tuntutan Ganti Kerugian (TGR), dan jika terbukti jelas bersalah melakukan perbuatan melawan hukum, dituntut berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Berdasarkan pembahasan tersebut diatas, terdapat perbedaan mendasar oleh karena keuangan BUMN bukan lagi diatur menurut sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), melainkan diatur berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat (*good corporate governance*). Namun dalam kenyataannya, kasus mantan Direktur Utama PT. Bank Mandiri (Persero) Tbk, Edward Cornelis Willian Neloe, didakwakan dengan dakwaan primer : Pasal 2 ayat (1) jo. Pasal 18 UU. No. 31 Tahun 1999 jo. UU. No. 20 Tahun 2001, jo. Pasal 55 ayat (1) jo. Pasal 64 ayat (1)

KHP.<sup>12</sup> Dakwaannya ialah perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian negara berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No. 31 Tahun 2001, sehingga dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi, oleh karena keuangan BUMN adalah bagian dari keuangan negara.

Mahkamah Konstitusi ternyata telah melakukan uji materi terhadap beberapa pasal peraturan perundang-undangan yang terkait erat dengan keuangan negara dan kerugian terhadap keuangan negara, termasuk status hukum keuangan negara pada BUMN. Pakar Hukum Universitas Indonesia, Erman Rajagukguk, selaku saksi ahli terhadap ketentuan Pasal 2 Huruf g Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menyatakan sebagai berikut :

"Ketentuan Pasal 2 Huruf g UU Keuangan Negara yang menyatakan kekayaan BUMN adalah kekayaan negara, sangat menghambat tugas jajaran direksi dan komisaris BUMN. Sebab, merugikan keuangan negara, sehingga dapat dituduh melakukan tindak pidana korupsi...keuangan BUMN bukanlah keuangan negara melainkan keuangan BUMN itu sendiri sebagai badan hukum".<sup>13</sup>

Adanya modal negara berupa penyertaan secara langsung pada suatu perusahaan BUMN, kasus Edward C.E. Neloe tersebut di atas telah mengundang polemik berkepanjangan yang menarik, apakah status keuangan negara pada perusahaan BUMN jika menderita kerugian diartikan sebagai kerugian terhadap keuangan negara atukah kerugian terhadap keuangan BUMN itu sendiri.

Arifin P. Soeria Atmadja, dikaitkannya dengan modal negara pada BUMN berbentuk hukum Perusahaan Perseroan (Persero) ialah akibat putusannya hubungan antara keuangan negara yang ditanamkan dalam bentuk saham pada Perseroan Terbatas (Persero) dengan keuangan negara sehingga keuangan negara dalam bentuk saham tersebut tidak dapat dikatakan lagi status hukumnya sebagai

<sup>11</sup> Lihat UU. No. 15 Tahun 2006 tentang *Badan Pemeriksa Keuangan* (Pasal 1 Angka 15).

<sup>12</sup> O.C. Kaligis, *Perlindungan Hukum Atas Hak Asasi Tersangka, Terdakwa, dan Terpidana*, Alumni, Bandung, 2006, hal. 220.

<sup>13</sup> ErmanRajagukguk, "*Bukan Keuangan Negara*", Dimuat dalam *Majalah Konstitusi*, No. 79, September 2013, hal. 20

keuangan publik, tetapi telah berubah status hukumnya sebagai keuangan privat yang sepenuhnya tunduk pada Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.<sup>14</sup>

Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas secara tegas menentukan adanya laba-rugi Perseroan Terbatas yakni yang diketahui dari laporan tahunannya. Pasal 66 ayat-ayatnya, menyatakan bahwa :

1. Direksi menyampaikan laporan tahunan kepada RUPS setelah ditelaah oleh Dewan Komisaris dalam jangka waktu paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun buku Perseroan berakhir.
2. Laporan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memuat sekurang-kurangnya :
  - a. Laporan keuangan yang terdiri atas sekurang-kurangnya neraca akhir tahun buku yang baru lampau dalam perbandingan dengan tahun buku sebelumnya. Laporan laba rugi dari tahun buku yang bersangkutan, laporan arus kas, dan laporan perubahan ekuitas, serta catatan atas laporan keuangan tersebut;
  - b. Laporan mengenai kegiatan Perseroan;
  - c. Laporan pelaksanaan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan;
  - d. Rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang mempengaruhi kegiatan usaha Perseroan;
  - e. Laporan mengenai tugas pengawasan yang telah dilaksanakan oleh Dewan Komisaris selama tahun buku yang baru lampau;
  - f. Nama anggota Direksi dan anggota Dewan Komisaris;
  - g. Gaji dan tunjangan bagi anggota Direksi dan gaji atau honorarium dan tunjangan bagi anggota Dewan Komisaris Perseroan untuk tahun buku yang baru lampau.
3. Laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, disusun berdasarkan standar akuntansi keuangan.
4. Neraca dan laporan laba rugi dari tahun buku yang bersangkutan sebagaimana

dimaksud pada ayat (2) huruf a bagi Perseroan yang wajib diaudit, harus disampaikan kepada Menteri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, tersebut di atas jelaslah bahwa dalam Perseroan Terbatas senantiasa terdapat kemungkinan timbulnya laba atau rugi. Suatu Perseroan Terbatas, khususnya perusahaan BUMN berbentuk Perusahaan Perseroan (Persero) perihal mendapatkan keuntungan maupun menderita kerugian bukanlah suatu hal yang aneh, melainkan sesuatu yang umum, walaupun demikian, tujuan utamanya ialah bagaimana agar mendapatkan keuntungan atau laba.

Pakar hukum dari Universitas Indonesia, Hikmahanto Juwana, dijelaskannya bahwa :

“Keuangan BUMN tidak bisa dianggap sebagai keuangan negara karena keuangan BUMN tidak bisa diperlakukan sebagai keuangan negara. Pengelolaan keuangan negara tentu berbeda dengan pengelolaan keuangan BUMN. Dalam keuangan BUMN ada neraca badan rugi, bukan badan negara.”<sup>15</sup>

Sehubungan dengan kerugian terhadap keuangan BUMN dianggap sebagai kerugian keuangan negara, menurut Arifin P. Soeria Atmadja dijelaskannya formulasi hukum yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang No. 31 Tahun 1999. Menurutnya, penerapan asas-asas pidana korupsi yang demikian mengaburkan dan tidak membedakan bentuk kerugian negara seperti terlihat dalam Undang-Undang No. 31 Tahun 1999. Lebih lanjut dijelaskannya :

“Sebagai bukti terpisahnya negara sebagai badan hukum publik dengan keuangannya dalam bentuk saham dalam Persero, akan jelas terlihat apabila Persero tersebut mengalami kerugian dan dinyatakan pailit, maka pernyataan pailit tersebut tidak akan mengakibatkan negara pailit pula. Di samping itu, percampuran posisi dan status

<sup>14</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum. Teori, Kritik, dan Praktik*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hal. 102

<sup>15</sup> Hikmahanto Juwana, “Beda Pengelolaan”, Dimuat dalam *Majalah Konstitusi*, No. 79, September 2013, Jakarta, hal. 20

hukum keuangan negara dalam hukum pidana korupsi juga mengesampingkan pemisahan negara berdasarkan peranan dan statusnya sebagai badan hukum publik dan badan hukum privat.”<sup>16</sup>

Sebagaimana diketahui bersama, Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dalam Penjelasan Umumnya menjelaskan sekaligus merumuskan apa yang dimaksud dengan Keuangan Negara, dan perbuatan yang menyebabkan kerugian terhadap keuangan negara seperti yang didakwakan kepada Edward C.W. Neloel ialah ketentuan Pasal 2 ayat (1) yang berbunyi “Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)”.<sup>17</sup>

Ancaman pidana berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) tersebut adalah bagian penting dari perbuatan melawan hukum, yang terkait erat dengan rumusan “Keuangan negara dalam Penjelasan Umum Undang-Undang No. 31 Tahun 1999, bahwa Keuangan Negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apa pun yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena :

- a. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga Negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
- b. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Substansi Keuangan Negara tersebut di atas, dan dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, dan Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara, menunjukkan unsur yang sama, yakni kerugian keuangan BUMN adalah kerugian terhadap keuangan negara. Substansi keuangan negara (kekayaan negara) menurut Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN, sudah tepat, sebagaimana dijelaskan dalam kaitannya dengan pemisahan kekayaan negara, bahwa yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal 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 (Penjelasan Pasal 4 ayat (1).

Ketentuan Undang-Undang No. 19 Tahun 2003, pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan modal BUMN berarti pula sebagai pemisahan status hukum keuangan negara (kekayaan negara) yang semula merupakan bagian dari keuangan negara berubah menjadi kekayaan perusahaan BUMN yang dimaksud, khususnya perusahaan BUMN berbentuk hukum Persero juga tunduk kepada ketentuan Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Kasus mantan Direktur Utama PT. Bank Mandiri (Persero) Tbk, tersebut telah membuka wawasan keilmuan berkaitan dengan pertanggungjawaban Direktur perusahaan BUMN, manakala menderita kerugian oleh karena, menurut Marwan Effendy, Kepala Pusdiklat Kejaksaan Agung, “Jika ditemukan indikasi adanya kerugian negara, maka dapat dikenakan delik pidana korupsi. Tetapi dapat juga diproses secara perdata atau melalui hukum Administrasi Negara dengan pemberian sanksi administratif, seperti tuntutan ganti rugi,

<sup>16</sup> Arifin P. SoeriaAtmadja, Op Cit, hal. 104

<sup>17</sup> Lihat UU. No. 31 Tahun 1999, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Pasal 2 ayat (1).

kalau tidak ada unsur pidananya”.<sup>18</sup> Pendapat seperti ini sesuai dengan sejalan dengan substansi berbagai ketentuan hukum yang menyamakan kerugian keuangan negara pada kerugian keuangan perusahaan BUMN, yang jika menggunakan tuntutan ganti rugi (TGR) juga sejalan dengan Penjelasan Umum Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara pada Huruf E, yang menjelaskan, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 62 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang ini mengatur lebih lanjut tentang pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara. BPK menerbitkan surat keputusan penetapan batas waktu pertanggungjawaban bendahara atas kekurangan kas/barang yang terjadi, setelah mengetahui ada kekurangan kas/barang dalam persediaan yang merugikan keuangan negara/daerah. Bendahara tersebut dapat mengajukan keberatan terhadap putusan BPK. Pengaturan tata cara penyelesaian ganti kerugian negara/daerah ini ditetapkan oleh BPK setelah berkonsultasi dengan pemerintah.

Marwan Effendy berpendapat mengembalikan ganti kerugian terhadap kerugian perusahaan BUMN oleh bendahara, sebenarnya kurang tepat oleh karena dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, tidak dikenal jabatan selaku Bendahara. Dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 hanya dikenal 3 (tiga) Organ Perseroan Terbatas yakni Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi, dan Dewan Komisaris.

Organ-Organ Perseroan Terbatas tersebut juga sama dengan Organ-Organ Persero, yakni BUMN berbentuk hukum Persero yang notabene juga adalah berdasarkan pada ketentuan Undang-Undang No. 30 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Akibat hukum terhadap pandangan Marwan Effendy, yang juga tercetus dalam dakwaan primer kasus Edward C.W. Neloe, akan menyurutkan kalangan pimpinan perusahaan-perusahaan BUMN yang sewaktu-waktu khawatir akan

dijerat dengan tindak pidana korupsi jika perusahaan-perusahaan BUMN itu menderita kerugian.

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Keuangan Negara pada perusahaan BUMN terwujud dalam kriteria jika seluruh modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, dan jika sebagian besar (mayoritas) modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Kedua kriteria tersebut menandakan adanya kekayaan negara pada perusahaan BUMN sehingga tunduk sepenuhnya pada ketentuan hukum BUMN menurut Undang-Undang No. 19 Tahun 2003.
2. Kerugian Keuangan Negara pada perusahaan BUMN bukan kerugian keuangan negara, melainkan kerugian perusahaan BUMN itu sendiri. Dengan demikian, kerugian keuangan tersebut tunduk pada ketentuan hukum privat baik yang diatur dalam Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 maupun Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang PT.

### B. Saran

1. Diperlukan perubahan terhadap sejumlah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Perusahaan BUMN khususnya Undang-Undang No. 19 Tahun 2003, Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; serta sejumlah peraturan perundangan yang terkait dengan tugas dan fungsi Dewan Pemeriksa Keuangan. Perubahan-perubahan itu harus memperhatikan sinkronisasi dan harmonisasi antarperaturan perundang-undangan khususnya yang mengatur tentang status hukum keuangan negara dan kerugian negara.
2. Agar tidak terjadi kerugian pada perusahaan BUMN harus memperhatikan ketentuan dalam Undang-undang yang berlaku, tentang adanya pemisahan kekayaan negara dari APBN yang berarti

<sup>18</sup> Marwan Effendy, "Cara Kejaksan Melirik Kerugian Negara", Dimuat dalam Majalah Business Review, Edisi 08, Tahun 06, November 2007, hal. 14

pula sebagai pemisahan status hukum keuangan negara (kekayaan negara), khususnya perusahaan BUMN berbentuk hukum persero yang notabenehnya tunduk pada ketentuan Undang-undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Adjie, Habib, *Status Badan Hukum, Prinsip-Prinsip dan Tanggung Jawab Sosial Perseroan Terbatas*, Mandar Maju, Bandung, 2008.
- Atmadja, Arifin P. Soeria, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum. Teori, Kritik dan Praktik*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009.
- Djumhana, Muhammad, *Hukum Perbankan di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.
- Effendy, Marwan, "Cara Kejaksaaan Melirik Kerugian Negara", Dimuat dalam Majalah Business Review, Edisi 08, Tahun 06, November 2007.
- Fuady, Munir, *Perbuatan Melawan Hukum. Pendekatan Kontemporer*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005.
- Ilmar, Aminuddin, *Privatisasi BUMN di Indonesia*, Hasanuddin University Press, Makassar, 2004.
- Juwana, Hikmahanto, "Beda Pengelolaan", Dimuat dalam Majalah Konstitusi, No. 79, September 2013.
- Kaligis, O.C, *Perlindungan Hukum Terhadap Hak Asasi Tersangka, Terdakwa dan Terpidana*, Alumni, Bandung, 2006.
- Kansil, C.S.T, *Pokok-Pokok Pengetahuan Hukum Dagang Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1984.
- , dan Kansil, Christine ST, *Pokok-Pokok Badan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002.
- Marwan, M, dan Jimmy P, *Kamus Hukum*, Relaity Publishers, Surabaya, 2009.
- Rajagukguk, Erman, *Bukan Keuangan Negara*", Dimuat dalam Majalah Konstitusi, No. 79, September 2013.
- Saliman, Abdul R, Hermasyah, dan Jalis, Ahmad, *Hukum Bisnis Untuk Perusahaan. Teori dan Contoh Kasus*, Kencana, Jakarta, 2008.
- Soekanto, Soerjono, dan Mamudji, Sri, *Penelitian Hukum Normatif. Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004.
- Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Intermedia, Jakarta, 1989.
- dan Tjitrosudibio, R, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2002.
- Sugiharto, *Peran Strategis BUMN dalam Pembangunan Ekonomi Indonesia Hari Ini dan Masa Depan*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2007.
- Suyatno, Thomas, dkk, *Kelembagaan Perbankan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991.
- Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 140; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3874)
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286).
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297).
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355).
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400).
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654).
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756).
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 nomor 7; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495)