

**PERTANGGUNGJAWABAN TINDAK PIDANA KORUPSI ATAS
KERUGIAN KEUANGAN NEGERA YANG TELAH DIPISAHKAN PADA
BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN)**

***LIABILITY FOR CORRUPTION CRIMES FOR STATE FINANCIAL
LOSSES THAT HAVE BEEN SEPARATED FROM STATE-OWNED
ENTERPRISES (SOES)***

Febriyanto¹⁾, Nynda Fatmawati O²⁾

Fakultas Hukum, Universitas Narotama

¹febriyanto170396@gmail.com

ABSTRAK

Indonesia memiliki tipe negara yang berbeda dengan negara-negara klasik yaitu negara kesejahteraan modern (*welfare state modern*) yang pemerintahannya bertanggung jawab penuh untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar social dan ekonomi dari setiap warga negar agar mencapai suatu standar hidup yang minimal. Badan Usaha Milik Negara merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi. Tindak Pidana yang dilakukan oleh BUMN semakin marak terjadi. Berdasarkan laporan data statistik dari *Anti Corruption Clearing House* (ACCH), sepanjang tahun 2004 sampai dengan tahun 2018, tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh BUMN mencapai angka 56 kasus. Dalam peraturan undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang tindak pidana korupsi terdapat perbedaan makna, hal tersebut menimbulkan kesulitan dalam upaya menetapkan kapan terjadinya kerugian keuangan negara dan seberapa besar kerugian keuangan Negara yang timbul akibat Tindak Pidana Korupsi yang dilakukan serta seberapa besar jumlah uang pengganti yang akan dibebankan kepada terpidana di samping kesulitan mengenai pembuktian di persidangan pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Metode dalam penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif dan menggunakan pendekatan perundang-undangan juga pendekatan konsep. Hasil dari penelitian ini yaitu penyelesaian ganti kerugian negara yang terjadi dalam BUMN/Persero masih belum ada pengaturan secara jelas, dan Direksi BUMN/Persero juga mempunyai pertanggungjawaban administrasi dan pidana.

Kata kunci: BUMN; tindak pidana korupsi; kerugian negara

ABSTRACT

Indonesia has a different type of country from the classic countries, namely the modern welfare state whose government is fully responsible for meeting the various basic social and economic needs of every citizen in order to achieve a minimum standard of living. State-Owned Enterprises are one of the actors of economic activities in the national economy based on economic democracy. Criminal acts committed by SOEs are increasingly rampant. Based on statistical data reports from the Anti Corruption Clearing House (ACCH), throughout 2004 to 2018, corruption crimes committed by SOEs reached 56 cases. In the regulation of Law Number 20 of 2001 concerning the crime of corruption, there is a difference in meaning, this creates difficulties in determining when the state financial loss occurs and how much the state financial loss arises due to the crime of corruption committed and how much compensation will be charged to the convict in addition to difficulties regarding the proof at the trial for the

eradication of corruption. The method in this study uses normative juridical research and uses a legislative approach as well as a conceptual approach. The result of this study is that the settlement of state compensation that occurs in SOEs/Perseros is still not clearly regulated, and the Board of Directors of SOEs/Persero also have administrative and criminal responsibilities.

Keywords: SOEs; corruption; state losses

PENDAHULUAN

Negara Indonesia merupakan salah satu negara yang meletakkan hukum dasar ekonominya dalam konstitusi (konstitusi ekonomi) dalam hal ini negara telah berperan turut serta dalam mencampuri urusan yang menyangkut kepentingan warga (Jimmly: 2010). Sebagaimana diketahui Indonesia salah satu tipe negara yang berbeda dengan negara-negara klasik yaitu negara kesejahteraan modern (*welfare state modern*) yang pemerintahannya bertanggung jawab penuh untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar sosial dan ekonomi dari setiap warga negara agar mencapai suatu standar hidup yang minimal, hal ini terlihat dalam UUD 1945 yang mengatur khusus mengenai keuangan negara.

Dalam konteks *Welfare State*, negara semakin otonom untuk mengatur dan mengarahkan fungsi dan peran negara bagi kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, negara mempunyai peran dan tanggung jawab normatif dalam berbagai bidang kehidupan termasuk dalam kegiatan ekonomi. Sebagaimana dikemukakan Didik J. Rachbini (1995), bahwa dalam sistem ekonomi yang kompleks, para pelaku ekonomi tidak hanya terbatas pada swasta, melainkan pemerintah berperan dalam mengatur agar sistem ekonomi berjalan dengan baik. Pemerintah tampil sebagai pengatur regulasi yang baik, agar sistem ekonomi berkembang harmonis sesuai dengan realita sosial. Namun demikian, ternyata pemerintah merasa tidak cukup hanya sebagai regulator sistem ekonomi, dimana pemerintah juga terlibat langsung dalam bidang perekonomian. Negara dalam hal ini pemerintah ikut menjadi pengusaha di samping orang badan swasta. Implementasi dari pemerintah pengusaha itu diwujudkan dalam bentuk Perusahaan Negara atau yang sekarang lebih populer disebut sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Badan Usaha Milik Negara merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi. BUMN mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Adapun yang dimaksud BUMN dalam pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menyebutkan bahwa Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya

dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dalam pasal 9 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara disebutkan Bahwa BUMN terdiri dari Persero dan Perum. Keberadaan BUMN ini dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat, namun BUMN sebagai Korporasi juga dapat melakukan suatu tindak pidana (*Corporate Crime*). Korporasi dapat menjadi tempat untuk menyembunyikan harta hasil tindak pidana yang tidak tersentuh proses hukum pertanggungjawaban pidana (*Criminal Liability*).

Di Indonesia, Tindak Pidana yang dilakukan oleh BUMN semakin marak terjadi. Berdasarkan laporan data statistik dari *Anti Corruption Clearing House* (ACCH), sepanjang tahun 2004 sampai dengan tahun 2018, Tindak Pidana Korupsi yang dilakukan oleh BUMN mencapai angka 56 kasus (kpk.go.id). Selaras dengan data tersebut, angka korupsi yang dilakukan oleh BUMN pada tahun 2019 justru mencapai peningkatan dibandingkan dengan tahun sebelumnya, yakni mencapai angka 19 kasus hanya dalam jangka waktu satu tahun (Firmansyah dan Alvionita).

Korupsi di Indonesia dewasa ini telah menjadi penyakit sosial yang sangat berbahaya dan mengancam semua aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Korupsi telah mengakibatkan kerugian materiil keuangan Negara yang sangat besar (Bangsa, 2018). Apabila merujuk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, salah satu sanksi pidana yang dapat dijatuhkan adalah pidana denda. Penjatuhan pidana denda pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) selaku pelaku tindak pidana Korporasi yang merugikan keuangan negara menjadi suatu permasalahan. Meskipun Badan Usaha Milik Negara (BUMN) termasuk ke dalam subjek hukum Korporasi yang dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana dalam Tindak Pidana Korupsi, namun keberadaan uang negara dalam tubuh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang membuat suatu dilema teknis, karena sebelum menentukan ada atau tidaknya unsur kerugian Negara tersebut, memerlukan kejelasan secara yuridis terlebih dahulu mengenai apa yang dimaksud dengan pengertian keuangan.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN menyatakan penyertaan Negara merupakan kekayaan Negara yang dipisahkan. Saat kekayaan Negara telah dipisahkan, maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk ranah hukum publik tetapi masuk di ranah hukum privat. Berbeda lagi dengan pengertian dalam UU PT jika terjadi kerugian di suatu BUMN Persero maka kerugian tersebut bukan

merupakan kerugian keuangan Negara melainkan kerugian perusahaan atau lazim juga disebut risiko bisnis sebagai badan hukum privat. Perbedaan pemaknaan aturan peraturan perundang-undangan tersebut menimbulkan kesulitan dalam upaya menetapkan kapan terjadinya kerugian keuangan negara dan seberapa besar kerugian keuangan Negara yang timbul akibat Tindak Pidana Korupsi yang dilakukan serta seberapa besar jumlah uang pengganti yang akan dibebankan kepada terpidana di samping kesulitan mengenai pembuktian di persidangan pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Oleh sebab itu aparat penegak hukum harus cermat dan tidak boleh serampangan dalam mengambil kebijakan hukum terkait pemberantasan korupsi di Badan Usaha Milik Negara.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif (*legal research*). Yuridis *normative* merupakan penelitian yang fokus untuk mengkaji penerapan norma-norma atau kaidah-kaidah dalam hukum positif yang kemudian dikaitkan dengan permasalahan yang menjadi pokok dalam penelitian ini. Pendekatan masalah pada penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konsep (*Conceptual Approach*).

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan studi pustaka. Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca, menelaah, mencatat membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang ada kaitannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 jo Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas sekaligus Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bentuk Pertanggungjawaban Tindak Pidana Korupsi atas Kerugian Keuangan Negara yang Telah Dipisahkan Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

BUMN yang berbentuk Persero pada dasarnya adalah perusahaan yang berbentuk perseroan terbatas sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas yang telah digantikan oleh Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut UUPT). Hal ini dapat dilihat dari pencantuman kata “Perseroan Terbatas” pada BUMN berbentuk persero dan sesuai

dengan ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN), yang menyebutkan bahwa terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas. UUPT secara tegas menyebutkan bahwa perseroan terbatas adalah badan hukum. Pasal 1 angka (1) UUPT mendefinisikan perseroan terbatas sebagai badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya.

Sumber kekayaan BUMN/Persero terbagi dalam 2 golongan, yaitu pendanaan yang disebut dengan penyertaan modal negara, yang berbentuk saham-saham yang masuk dalam kekayaan Persero dan penyertaan negara berupa pendanaan yang bersumber dari anggaran pelaksanaan PSO (Public Service Obligation) yang tidak masuk dalam kekayaan Persero. Kekayaan yang dipisahkan dari APBN yang kemudian dijadikan sebagai modal pendirian BUMN/Persero ataupun yang terdiri dari saham-saham dengan sendirinya akan menjadi kekayaan BUMN/Persero bukan lagi kekayaan negara. Hal ini disebabkan adanya perbedaan kedudukan negara pada BUMN/Persero, ketika negara masuk sebagai bagian dari BUMN/Persero, maka kedudukannya adalah sebagai *share holder* atau setara dengan pemegang saham lainnya.

Apabila menilai kekayaan BUMN dikaitkan dengan keuangan negara maka rezim hukum yang dapat diberlakukan adalah:

- a) Rezim hukum keuangan negara (UU Keuangan Negara) yang mengatur pengelolaan kekayaan Negara yang tidak dipisahkan APBN/APBD);
- b) Rezim hukum korporasi (UU BUMN) yang mengatur pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan (BUMN);
- c) Rezim hukum Keuangan Negara hanya berlaku bagi BUMN sebatas yang terkait dengan permodalan dan eksistensi BUMN. Misalnya, di dalam UU BUMN diatur bahwa pendirian, penggabungan, peleburan, pengambilalihan, perubahan modal, privatisasi, dan pembubaran BUMN ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, dan bahkan dalam proses-nya melibatkan Menteri Teknis, Menteri Keuangan, Presiden, dan DPR. Sedangkan tindakan-tindakan operasional (di luar permodalan dan eksistensi BUMN), tunduk sepenuhnya kepada rezim hukum korporasi.

Salah satu bentuk sanksi yang dapat dibebankan terhadap Korporasi, dalam hal ini Badan Usaha Milik Negara (BUMN), salah satunya dapat berupa sanksi denda. Penerapan sanksi denda terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dirasa kurang tepat, mengingat sebagian besar modal Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berasal dari dan dikuasai oleh negara melalui penyertaan modal, yakni apabila Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berbentuk persero maka minimal 51% modalnya dari negara dan apabila berbentuk Perum maka seluruh modalnya dari negara, sehingga penerapan denda tersebut tentunya menjadi permasalahan sendiri karena apabila Badan Usaha Milik Negara (BUMN) diberi sanksi denda sama dengan negara membayar terhadap negara. Hal tersebut tentunya masih menimbulkan ketimpangan. Bahkan apabila nantinya pidana yang dijatuhkan berupa penutupan perusahaan, tentunya akan menimbulkan kerugian negara atas sejumlah modal atau saham yang disertakan dan tujuan atau cita-cita dari dibentuknya Badan Usaha Milik Negara (BUMN) itu sendiri yang salah satunya sebagai pemenuhan hajat hidup orang banyak menjadi tidak tercapai. Hingga saat ini, terkait dengan pidana denda terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai Korporasi yang dipidana dalam Tindak Pidana Korupsi, belum ada aturan mengenai pembayaran denda. Sehingga hal tersebut dapat menimbulkan masalah dalam pelaksanaan pemidanaan terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai Korporasi.

Pertanggungjawaban Tindak Pidana Korupsi atas Kerugian Keuangan Negara yang Telah Dipisahkan Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Kedudukan negara sebagai pemegang saham Persero adalah sejajar dengan pemegang saham lain. Kedudukan negara sebagai pemegang saham terpisah dan harus dibedakan tegas dengan kedudukan Negara sebagai pemerintah. Dalam kedudukannya sebagai pemegang saham, negara berarti menyertakan modal dalam bentuk sahasaham. Dalam kedudukannya sebagai pemerintah, negara menyerahkan anggaran tersendiri lepas dari saham-sahamnya, yang harus dikelola Persero untuk melaksanakan PSO. Dengan kedudukan ini, maka Direksi Persero juga mempunyai kedudukan ganda, yaitu direksi sebagai penanggungjawab anggaran pelaksanaan PSO yang diserahkan pada Persero, dan direksi sebagai pengurus yang bertanggung jawab atas manajemen Persero.

Sebagai penanggung jawab manajerial persero, pertanggungjawaban direksi terkait pengurusan persero tergambar dalam laporan tahunan dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) tahunan. Suatu kebijakan yang telah mendapat persetujuan dari RUPS meskipun berimbas kepada kerugian tidak bisa dipidana karena hal ini merupakan resiko

dalam bisnis. Terkecuali dalam pelaksanaan kebijakan tersebut terlihat adanya perbuatan yang melawan hukum yang berakibat kerugian, hal inilah yang dapat dituntut secara pidana, misalnya direksi bersangkutan melakukan penggelapan, pemalsuan data dan laporan keuangan, pelanggaran Undang-Undang Perbankan, pelanggaran Undang-Undang Pasar Modal, pelanggaran Undang-Undang Anti Monopoli, pelanggaran Undang-Undang Anti Pencucian Uang (Money Laundering) dan Undang-Undang lainnya yang memiliki sanksi pidana.

Undang-Undang BUMN memperbolehkan BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) untuk memeriksa BUMN, ditunjang dengan Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara membenarkan posisi akuntan publik sebagai auditor dengan demikian KAP maupun BPK berwenang memeriksa BUMN dengan catatan: Pertama, meskipun ada mekanisme pemeriksaan oleh KAP, BPK tetap turut andil dalam memberikan opininya atas hasil laporan KAP tersebut. Atau dengan kata lain, audit yang dilakukan oleh KAP tetap berada dibawah pengawasan BPK yang diatur menurut ketentuan BPK. Akuntan publik dilatih tentang standar pemeriksaan maupun peraturan mengenai keuangan negara dan memberikannya sertifikat dan surat ijin bagi yang telah lulus ujian. Kedua, dengan dipergunakannya hasil general audit yang dilakukan oleh KAP terhadap BUMN oleh BPK dalam melakukan penilaian kewajaran laporan keuangan suatu BUMN, BPK tidak perlu melakukan audit ulang hanya berupa review atas audit KAP.

KESIMPULAN

Kesimpulan dalam penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Bentuk pertanggungjawaban tindak pidana korupsi atas kerugian keuangan negara yang telah dipisahkan pada badan usaha milik negara (BUMN) bahwa penyelesaian ganti kerugian negara yang terjadi dalam BUMN/Persero masih belum ada pengaturan secara jelas. Untuk itu disarankan kepada BPK membuat peraturan mengenai tata cara penyelesaian ganti rugi terhadap pengelola BUMN/Persero setelah berkonsultasi dengan pemerintah sebagaimana yang diamanatkan Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Sehingga aturan yang dipakai tidak lagi menggunakan aturan yang sama dengan tata cara penyelesaian ganti rugi terhadap bendahara karena sifat kekhususan dari BUMN/Persero itu sendiri.

2. Pertanggungjawaban tindak pidana korupsi atas kerugian keuangan negara yang telah dipisahkan pada badan usaha milik negara (BUMN) bahwa perbuatan atau tindakan direksi yang mengakibatkan kerugian berkewajiban secara hukum untuk mengganti kerugian yang ditimbulkannya, karena baik konsep hukum administrasi maupun hukum privat menekankan pemulihan pada kondisi semula. Selain tanggung jawab ganti kerugian Direksi BUMN/Persero juga mempunyai pertanggungjawaban administrasi dan pidana. Sanksi administrasi dapat diberlakukan terhadap direksi persero dalam kedudukan sebagai pengguna anggaran misalnya berupa pemberhentian dari jabatannya selaku pelaksana anggaran PSO yang kemungkinan ditindaklanjuti dalam RUPS tentang layak tidaknya direksi persero tersebut mengemban tugas selaku pengelola persero. Dan sanksi pidana apabila dalam perbuatan yang dilakukan oleh persero baik dalam kapasitas sebagai penanggung jawab manajerial perusahaan ataupun sebagai pelaksana anggaran PSO mengandung unsur-unsur tindak pidana maka terhadap direksi tidak menutup kemungkinan akan diproses menurut ketentuan hukum pidana.

DAFTAR PUSTAKA

- Andi Srikandi Muslimah Puteri Bangsa. 2018. Analisis Normatif Kerugian Keuangan Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Berbentuk Perseroan Terbatas dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi. Skripsi: Universitas Hasanuddin, Makassar.
- Anti Corruption Clearing House TPK Berdasarkan Instansi. <https://acch.kpk.go.id/id/statistik/tindak-pidana-korupsi/tpk-berdasarkan-instansi>, diakses pada 10 Mei 2024.
- Didik J. Rachbini. 1995. Posisi Pasar dan Negara, Majalah Gatra, No.17 Tahun I.
- Lucky Maulana Firmansyah dan Leoni Alvionita. Baru 4 Terungkap, Daftar Kasus Korupsi BUMN Masih Panjang. Diakses dari <https://lokadata.id/artikel/baru-4-terungkap-daftarkasus-korupsi-bumn-masih-panjang>, diakses pada 10 Mei 2024.

Undang-Undang :

- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.
- Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.