

BAB II

PEMBAHASAN

A. TINJAUAN PUSTAKA

1. Badan Usaha Milik Negara

a. Pengertian Badan Usaha Milik Negara

Pengertian BUMN menurut Wikipedia yaitu :

Badan usaha milik negara (BUMN) adalah perusahaan yang dimiliki baik sepenuhnya, sebagian besar, maupun sebagian kecil oleh pemerintah dan pemerintah memberi kontrol terhadapnya. Yang membedakan BUMN dengan badan lain milik pemerintah adalah status badan hukum dan sifat operasionalnya (seperti aktivitas tujuan komersialnya). Meski BUMN berperan dalam melaksanakan kebijakan publik (misalnya perusahaan perkeretaapian milik negara bertujuan untuk mempermudah akses dan mobilitas masyarakat), BUMN harus dibedakan dari kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, nonstruktural, dan badan layanan umum.²⁰

BUMN menurut Rahayu Hartini yaitu :

Lahirnya gagasan tentang BUMN didasari oleh teori ekonomi yang memandang diperlukannya suatu pemecahan tertentu apabila dalam kegiatan ekonomi terjadi kegagalan pasar (*market failure*) yang disebabkan oleh monopoli alamiah, faktor eksternalitas, adanya barang publik (*public goods*) yang menjauhkan ekonomi dari pencapaian daya yang efektif, dan dalam hal ini BUMN mempunyai peranan yang penting dalam perekonomian Indonesia.²¹

²⁰ Wikipedia, 'Badan Usaha Milik Negara' https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_usaha_milik_negara#cite_note-1 (dikunjungi pada tanggal 22 Maret 2020 pukul 10:30)

²¹ Rahayu Hartini, *Op.Cit.*, 35.

Dalam meningkatkan perekonomian negara, dibentuklah BUMN yang merupakan salah satu bentuk badan usaha yang ada di Indonesia. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, disebutkan bahwa badan usaha adalah kesatuan yuridis (hukum), teknis, dan ekonomis yang bertujuan mencari laba atau keuntungan.²²

BUMN di negara-negara lain dikenal dengan istilah State Owned Enterprises (SOE) dan Government State Corporation (GSC), dasar hukum yang digunakan dalam pengelolaan BUMN pada setiap negara berbeda-beda baik hukum privat maupun hukum publik. Di negara china, BUMN dikenal dengan istilah State Owned Enterprises (SOE) dan dalam pengelolaannya didasarkan pada hukum privat. Seperti kutipan ini dibawah, menurut pendapat Ru Ding :

Under the governmental function approach, it is arguable that none of the Chinese SOEs is a public body because they perform No. governmental functions. The key is the scope of the governmental functions. If the governmental functions only cover collecting of tax, making and enforcing regulations, then No. Chinese SOE is a public body. If governmental functions include promoting economic reforms, then certain central SOEs in the 'strategic' or 'pillar' industries are arguably public bodies if they participate in reforming the economic system.²³

Menurut Oemar Moecthar, BUMN mempunyai keistimewaan karakteristik yang tidak dipunya oleh badan usaha lain, yang dirumuskan sebagai: *A corporation clothed with the power of government but possessed the flexibility an initiative of a*

²² Oemar Moecthar, 'Teknik Pembuatan Akta Badan Hukum dan Badan Usaha di Indonesia' (Airlangga University Press 2019) 6.

²³ Ru Ding, 'Public Body or Not : Chinese State-Owned Enterprises' (2014) *Journal of WorldTrad*, 188.

private enterprise (suatu badan usaha yang “berbaju” pemerintah tetapi mempunyai fleksibilitas dan inisiatif sebagai perusahaan swasta).²⁴

Dalam pengelolaan BUMN, terbagi menjadi 2 jenis perusahaan yaitu :

1) Perusahaan Umum selanjutnya disebut Perum

Definisi Perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan yang sehat.²⁵ Perum dibedakan dari Persero karena sifat usahanya, dimana Perum lebih menitikberatkan pada pelayanan demi kemanfaatan umum.²⁶

2) Perusahaan Persero selanjutnya disebut sebagai Persero

Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.²⁷

Bentuk Perjan tidak dikenal lagi karena sifat pemodal dan status karyawannya sulit diperlakukan sebagai korporasi yang mandiri, selain karena pada hakikatnya bentuk Perjan bukanlah BUMN, karena kekayaannya merupakan kekayaan negara yang tidak dipisahkan (atau menyatu dengan APBN).²⁸

Menurut Mulhadi sumber-sumber penyertaan modal negara yang disertakan dalam BUMN yaitu :

²⁴ Oemar Moethar, *Op.Cit.*, 2.

²⁵ Rahayu Hartini, *Op.Cit.*, 11.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Sugiharto, et.al., *BUMN: Isu, Kebijakan dan Strategi* (PT Elex Media Komputindo 2005) 132.

²⁸ *Ibid.*

Penyertaan modal negara berasal dari Kekayaan Negara yang dipisahkan yang penyertaan dilakukan melalui penyertaan secara langsung. Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari:²⁹

- a. Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara. Termasuk dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yaitu meliputi pula proyek-proyek Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dikelola oleh BUMN dan/atau piutang negara pada BUMN yang dijadikan sebagai penyertaan modal
- b. Kapitalisasi cadangan. Yang dimaksud dengan kapitalisasi cadangan adalah penambahan modal disetor yang berasal dari cadangan
- c. Sumber lainnya. Yang dimaksud dengan sumber lainnya tersebut antara lain, adalah keuntungan reevaluasi aset.

Menurut pendapat Romli Atmasasmita dalam penjelasan kekayaan negara yang dipisahkan sebagai modal negara pada BUMN, sebagai berikut:

Bahwa yang dipisahkan dalam APBN adalah pemisahan kekayaan negara dari anggaran pendapatan dan belanja negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem anggaran pendapatan dan belanja negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip perusahaan-perusahaan yang sehat.³⁰

Menurut Rahayu Hartini, Fungsi utama BUMN adalah sebagai alat untuk mencari sumber keuntungan.³¹ Kemudian Riyanto juga menjelaskan mengenai fungsi dan peranan BUMN di Indonesia yaitu:

Menurut *Riyanto (1992)*, fungsi dan peranan BUMN (Badan Usaha Milik Negara) di negara kita agak unik; di satu pihak dituntut sebagai badan usaha pengemban kebijaksanaan dan program-program pemerintahan atau yang kita kenal dengan sebutan sebagai agen pembangunan, di pihak lain harus tetap

²⁹ Mulhadi, *HUKUM PERUSAHAAN Bentuk-bentuk Badan Usaha di Indonesia* (PT RajaGrafindo Persada 2017) 253.

³⁰ Romli Atmasasmita, *Hukum Kejahatan Bisnis: Teori dan Praktik di Era Globalisasi* (Prenadamedia Gorup 2014) 337.

³¹ Rahayu Hartini, *Op.Cit.*, 36.

berfungsi sebagai unit usaha komersial biasa dan mampu berjalan beroperasi berdasarkan prinsip-prinsip usaha yang sehat.³²

b. Badan Usaha Milik Negara Berbentuk Persero

Menurut Rahayu Hartini, dasar hukum dalam pengelolaan persero sebagai berikut:

Perseroan pada hakekatnya adalah entitas usaha biasa yang kekayaannya (saham) terpisah dari kekayaan negara, dengan kepemilikan saham baik seluruhnya atau sebagian oleh negara. Terhadap persero berlaku prinsip-prinsip yang terdapat dalam UU No. 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas. Dengan demikian pelaksanaan penyertaan modal negara ke dalam Persero juga tunduk pada ketentuan UU No. 1 tahun 1995 yang sekarang telah diubah lagi menjadi UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.³³

Selanjutnya Rahayu Hartini juga menjelaskan karakter utama PT, yang mana karakter tersebut juga berlaku bagi persero, yaitu sebagai berikut:

Bahwa ada dua karakter utama yang terdapat dalam PT, yaitu (1). Statusnya sebagai badan hukum yang mempunyai kekayaan terpisah (*separate legal entity*) dan (2). Modal yang terbagi atas saham-saham (*shares*).

Pada karakter pertama, kekayaan terpisah atau *separate legal entity* penting diadopsi untuk menghilangkan birokrasi, yang menjadi problem pengembangan Perusahaan Negara. Dengan *separate legal entity*, Persero dapat memisahkan diri dari pengaruh negara, dapat melakukan tindakan hukum dalam lingkup hukum privat (*privat trechthandeling*) atau melakukan bisnis (*bizniszakelijik*) tanpa diganggu birokrasi.

Pada karakter kedua, adopsi bahwa modal persero juga diinginkan terbagi atas saham seperti pada PT, merupakan solusi tepat dari permasalahan investasi negara pada usaha patungan atau *joint venture*. Dalam *joint venture*, jumlah modal yang diinvestasikan oleh para pihak dan kontribusi manajerial seringkali sulit dievaluasi, sehingga sering terjadi perselisihan.

³² Pandji Anoraga, *BUMN Swasta dan Koperasi : Tiga Pelaku Ekonomi* (Pustaka Jaya 1995) 8.

³³ Rahayu Hartini, *Op.Cit.*, 16.

Dengan saham pembagian keuntungan dibagi secara jelas dalam bentuk deviden.³⁴

Dalam pengelolaan dan pengurusan Persero terdiri dari 3 organ, yaitu :

1) Rapat Umum pemegang saham

Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) adalah organ perseroan yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam Undang-Undang dan/atau anggaran dasar.³⁵

2) Direksi

Direksi adalah organ perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan perseroan untuk kepentingan perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan, serta mewakili perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar (Pasal 1 butir 5 UU PT 2007).³⁶

3) Dewan Komisaris

Dewan komisaris adalah organ perseroan yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan/atau khusus sesuai dengan anggaran dasar serta memberi nasihat kepada Direksi.³⁷

³⁴ *Ibid.*, 52.

³⁵ Mulhadi, *Op. Cit.*, 123.

³⁶ *Ibid.*, 129.

³⁷ *Ibid.*, 134.

Meskipun maksud dan tujuan Persero adalah untuk mengejar keuntungan, namun dalam hal-hal tertentu untuk melakukan pelayanan umum, Persero dapat diberikan tugas khusus dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan yang sehat.³⁸

c. Badan Usaha Milik Negara Berbentuk Persero Sebagai Badan Hukum

Menurut Dyah Hapsari Prananingrum, subyek hukum (*legal subject*) adalah setiap pembawa atau penyandang hak dan kewajiban dalam hubungan-hubungan hukum.³⁹ Subyek hukum terdiri dari :

- 1) Hukum Indonesia mengakui setiap manusia sebagai subyek hukum. Pengakuan manusia sebagai subyek hukum tersebut dimulai sejak manusia didalam kandungan (bila kepentingannya menghendaki demikian), sampai dengan manusia tersebut mati.⁴⁰
- 2) Selain manusia yang secara kodrati merupakan subjek hukum, hukum juga mengakui eksistensi badan hukum atau *rechtspersoon* sebagai badan hukum, yang berkedudukan sebagai pendukung hak dan kewajiban.⁴¹

Menurut Subekti badan hukum adalah suatu badan atau perkumpulan yang dapat memiliki hak-hak melakukan perbuatan seperti seorang manusia, serta memiliki kekayaan sendiri yang dapat menggugat atau digugat didepan hakim.⁴²

³⁸ Mulhadi, *Op.Cit.*, 250.

³⁹ Dyah Hapsari Prananingrum, *Op.Cit.*, 74-75

⁴⁰ *Ibid.*, 77..

⁴¹ *Ibid.*, 78.

⁴² *Ibid.*, 80.

Badan hukum terdiri dari 2 jenis, yaitu:

- a) Badan Hukum Publik yaitu badan hukum yang didirikan oleh pemerintah, atau badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum publik yang menyangkut kepentingan hukum publik (orang banyak) atau negara pada umumnya.⁴³ Badan hukum publik, terdiri atas negara, provinsi, kabupaten/kota, desa/kelurahan; dan⁴⁴
- b) Badan Hukum Privat, yaitu badan hukum yang didirikan oleh privat (bukan pemerintah). Atau badan hukum yang diberikan berdasarkan hukum sipil atau perdata yang menyangkut kepentingan pribadi di dalam badan hukum itu.⁴⁵ Badan hukum privat, terdiri atas yayasan, perseroan terbatas (pt), koperasi, lembaga-lembaga keagamaan (gereja dan wakaf), lembaga pendidikan dan lembaga sosial.⁴⁶

Menurut Dyah Hapsari Prananingrum, setiap badan hukum yang dapat dikatakan mampu bertanggungjawab (*recht-bevoegheid*) secara hukum, harus memiliki empat unsur pokok, yaitu:⁴⁷

- a) Harta kekayaan yang terpisah dari kekayaan subjek hukum yang lain;
- b) Mempunyai tujuan ideal tertentu yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
- c) mempunyai kepentingan sendiri dalam lalu lintas hukum;

⁴³ Muhamad Sadi Is, *Op.Cit.*, 95.

⁴⁴ Sri Harini Dwiyatmi, *Pengantar Hukum Indonesia* (Edisi Kedua, Cet.Pertama Ghalia Indonesia 2006) 46.

⁴⁵ Muhamad Sadi Is, *Op. Cit.*, 96.

⁴⁶ Sri Harini Dwiyatmi, *Op.Cit.*, 46.

⁴⁷ Dyah Hapsari Prananingrum, *Op.Cit.*, 84.

- d) Ada organisasi kepengurusannya yang bersifat teratur menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dan peraturan internalnya sendiri.

Selain keempat syarat materiil diatas untuk dapat mengakui secara formal entitasnya sebagai badan hukum harus memenuhi syarat formil yaitu terdaftar sebagai badan hukum menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut pendapat Ivan Satria Wijaya yang mengutip pendapat Jimly Asshiddiqie, selain memenuhi 4 syarat materiil sebagai badan hukum juga harus memenuhi syarat formil, yaitu: Untuk kepentingan tertib hukum, sudah seharusnya, semua Badan Hukum terdaftar dan status pendaftaran itu diberi arti dengan ditambahkan sebagai syarat formil yang diperlukan untuk sahnya Badan Hukum itu dalam lalu lintas hukum di mata negara.⁴⁸

Konsep bahwa Perseroan Terbatas adalah badan hukum melahirkan keberadaan Perseroan Terbatas sebagai subjek hukum mandiri, dengan keberadaan yang terpisah dari para pemegang sahamnya.⁴⁹ Pemisahan itu sesuai dengan kedudukannya sebagai badan hukum, yang harus mempunyai kekayaan sendiri terlepas dari pada kekayaan umum negara dan dengan demikian dapat dikelola terlepas dari pengaruh Anggaran Pendapatan Belanja Negara.⁵⁰

2. Keuangan Negara

a. Pengertian Keuangan Negara

⁴⁸ Ivan Satria Wijaya, 'Pertanggungjawaban Pengurus Badan Usaha Milik Negara Terhadap Kerugian Keuangan Negara Pada Pengelolaan Persero' (2015) 4 Jurnal Ilmiah Mahasiswa Universitas Surabaya, 10.

⁴⁹ Mulhadi, *Op. Cit.*, 99.

⁵⁰ *Ibid.*, 253.

Seminar ICW tanggal 30 Agustus sampai 5 September 1970 di Jakarta antara lain merekomendasikan pengertian keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.⁵¹ Keuangan negara menurut Atmadja adalah meliputi keuangan negara dalam arti luas dan keuangan negara dalam arti sempit, yaitu: Keuangan negara dalam arti luas meliputi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), termasuk juga Unit Usaha Negara, hakikatnya seluruh kekayaan negara. Sedangkan pengertian Keuangan Negara dalam arti sempit adalah hanya meliputi APBN saja.⁵²

Hal ini dilakukan untuk memberi pemahaman secara yuridis terhadap keuangan negara agar mudah dipahami sehingga dapat dibedakan secara prinsipil.⁵³

Menurut pendapat Muhammad Djafar Saidi yang mengutip pendapat Jimly Asshidiqie dalam merumuskan keuangan negara yaitu: Kegiatan yang berkaitan dengan pendapatan dan pengeluaran itu pada mulanya dipahami sebagai keuangan negara yang kemudian tercermin dalam perumusan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 sehingga keuangan negara dapat diartikan sebagai anggaran pendapatan dan belanja negara saja.⁵⁴

Selanjutnya menurut Adrian Sutedi berdasarkan pendapat Rene Stours tentang hakikat APBN dalam keuangan negara menjelaskan bahwa :

⁵¹ Abdul Halim dan Icuk Rangga Bawono, *Pengelolaan Keuangan Negara-Daerah: Hukum, Kerugian Negara, dan Badan Pemeriksa Keuangan* (UPP STIM YKPN 2011) 3.

⁵² Hamonangan Buddhiwisnu Harahap, 'Kerugian Badan Usaha Milik Negara Persero dan Dampak Hukumnya Bagi Negara Sebagai Pemegang Saham' (Universitas Gadjah Mada Yogyakarta 2016) 57.

⁵³ Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara* (Cet. Kedua PT RajaGrafindo Persada 2011) 11.

⁵⁴ *Ibid.*, 13.

hakikat atau falsafah APBN adalah *the constitutional right which a nation possesses to authorize public revenue and expenditure does not originates the fact that the members of the nation contribute the payments. This right is based in a loftier idea. The idea of a sovereignty.* Jadi, hakikat *public revenue an expenditure* APBN adalah kedaulatan.⁵⁵

Adrian Sutedi juga menyimpulkan bahwa :

Menurut konsepsi hukum keuangan negara, hakikat APBN adalah kedaulatan yang diberikan kepada DPR. Bukti bahwa pemegang kedaulatan adalah rakyat melalui DPR adalah pemerintah baru dapat menjalankan APBN setelah mendapat persetujuan dari DPR dalam bentuk undang-undang. Berdasarkan konsepsi hukum, DPR merupakan pemegang kedaulatan dibidang *budget* (hak *begrooting*), persetujuan dari DPR terhadap APBN yang diusulkan oleh pemerintah ini merupakan kuasa (*machtiging*).⁵⁶

b. Ruang Lingkup Keuangan Negara

Rahayu Hartini mengungkapkan dasar ruang lingkup keuangan negara yaitu: Sebelum lahirnya paket UU Keuangan Negara pada tahun 2003, rumusan normatif mengenai keuangan negara terdapat dalam Penjelasan Pasal 2 UU BPK, yaitu sebagai seluruh objek pemeriksaan BPK.⁵⁷ Rezim perluasan ruang lingkup keuangan negara berdasarkan ketentuan UU BPK ini kemudian dijadikan norma imperatif dalam Pasal 2 UU KN.⁵⁸

Selanjutnya Rahayu Hartini juga mengungkapkan bahwa: Ruang lingkup keuangan negara berdasarkan Pasal 2 huruf g UU KN menimbulkan kerancuan dari aspek yuridis. UU KN ini telah mencampur adukkan hukum publik dan hukum

⁵⁵ Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara* (Cet. Keempat Sinar Grafika 2019) 10.

⁵⁶ *Ibid.*, 14.

⁵⁷ Rahayu Hartini, *Op.Cit.*, 89.

⁵⁸ *Ibid.*, 91.

perdata/privat sementara antara keduanya terdapat perbedaan yang sangat tajam dengan segala implikasinya.⁵⁹

Sedangkan menurut pendapat Abdul Halim dan Ick Rangga mengenai ruang lingkup keuangan negara sebagai berikut: Ruang lingkup keuangan negara dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu yang dikelola langsung oleh pemerintah dan yang dipisahkan pengurusannya. Keuangan negara yang dipisahkan pengurusannya adalah komponen keuangan negara yang pengurusannya dipisahkan dan cara pengelolaannya berdasarkan hukum publik atau hukum perdata.⁶⁰

Menurut Abdul Latif, bahwa uang persero dan perum bukan uang negara lagi sekalipun termasuk dalam pengertian keuangan negara yang diatur dalam Undang-Undang Keuangan negara karena modal dasar BUMN yang berasal dari APBN yang dipisahkan.⁶¹

Menurut Adrian Sutedi, berdasarkan konsepsi hukum keuangan negara pertanggungjawaban keuangan negara merupakan konsekuensi logis dari kesediaan pemerintah melaksanakan APBN yang telah disetujui DPR. Dalam hal pertanggungjawaban keuangan negara dapat dilihat dari dua pandangan, yaitu sebagai berikut:⁶²

1. Pertanggungjawaban keuangan negara horizontal, yaitu pertanggungjawaban pelaksanaan APBN yang diberikan pemerintah kepada DPR. Hal ini disebabkan sistem ketatanegaraan yang berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 telah menentukan kedudukan pemerintah dan DPR sederajat.
2. Pertanggungjawab keuangan negara vertical, yaitu pertanggungjawaban keuangan yang dilakukan oleh setiap *otorisator* atau *ordonator* dari setiap Departemen atau Lembaga Negara non-Departemen yang menguasai bagian

⁵⁹ *Ibid.*, 93.

⁶⁰ Abdul Halim dan Ick Rangga Bawono, *Op.Cit.*, 36.

⁶¹ Abdul Latif, *Hukum Administrasi Negara Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi* (Kencana 2014) 267.

⁶² Adrian Sutedi, *Op.Cit.*, 15.

anggaran, termasuk di dalamnya pertanggungjawaban bendaharawan kepada atasannya dan pertanggungjawaban para pemimpin proyek. Pertanggungjawaban keuangan ini pada akhirnya disampaikan kepada Presiden yang diwakili oleh Menteri Keuangan selaku pejabat tertinggi pemegang tunggal keuangan negara sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 25 ICW 1925.

c. Kerugian Negara

Menurut Muhammad Djafar Saidi, kesalahan pengelolaan keuangan negara menyebabkan peruntukannya tidak tepat sasaran dan menimbulkan kerugian negara. Kesalahan terjadi karena pelakunya melakukan kesengajaan atau kelalaian dalam mengelola keuangan negara.⁶³ Sedangkan menurut Abdul Halim dan Icuk Rangga, dalam konteks kerugian negara, yang dimaksud penyebab kerugian adalah perbuatan melawan hukum dan lalai, sehingga kerugian yang terjadi dalam konteks ini tidak termasuk yang disebabkan faktor lain.⁶⁴ Jenis kerugian negara yang mungkin terjadi di dalam proses pengelolaan keuangan negara (dapertemen, lembaga non-dapertemen, dan pemerintah daerah) antara lain kerugian negara yang berkenaan dengan penerimaan, pengeluaran, aset dan kewajiban.⁶⁵

Menurut pendapat Muhammad Djafar Saidi yang mengutip pendapat Djoko Sumaryanto mengungkapkan bahwa: Bukanlah kerugian negara dalam pengertian di dunia perusahaan/perniagaan, melainkan suatu kegiatan yang terjadi karena sebab perbuatan (perbuatan melawan hukum). Dalam kaitan ini, faktor-faktor lain

⁶³ Muhammad Djafar Saidi, *Op.Cit.*, 109.

⁶⁴ Abdul Halim dan Icuk Rangga Bawono, *Op.Cit.*, 15.

⁶⁵ *Ibid.*, 25.

yang menyebabkan kerugian negara adalah penerapan kebijakan yang tidak benar, memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi.⁶⁶

Kerugian Negara oleh Theodorus M. Tuanakotta digambarkan dalam “Pohon kerugian keuangan negara” dimana pohon tersebut mempunyai empat cabang.⁶⁷ Masing-masing cabang menunjukkan kaitan antara perbuatan melawan hukumnya dengan empat akun yang ada dalam laporan keuangan utama baik Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP), Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) maupun Laporan Keuangan BUMN, BUMN, BHMN, BLU. Keempat akun tersebut adalah:⁶⁸

- 1) Akun penerimaan, jenis kerugian dalam akun ini dapat berupa wajib dibayar tidak menyetor kewajibannya, penerimaan negara tidak disetor penuh oleh pejabat yang bertanggungjawab dan potongan penerimaan ditinggikan.
- 2) Akun pengeluaran, jenis kerugian dalam akun ini dapat terjadi karena adanya pengeluaran untuk kegiatan fiktif, pengeluaran berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang sudah tidak berlaku lagi serta pengeluaran bersifat resmi, tetapi dikeluarkan lebih cepat dari yang seharusnya, misalnya pembayaran kepada kontraktor sebelum kemajuan kerja yang disepakati tercapai.
- 3) Akun aset, jenis kerugian dalam akun ini dapat terjadi pada saat pengadaan barang melalui *markup*, pelepasan aset, pemanfaatan aset, penempatan aset, dan kredit macet.
- 4) Akun kewajiban, jenis kerugian dalam akun ini dapat terjadi karena:
 - a. Pejabat lembaga negara, BUMN, dan lain-lain mengadakan perikatan dengan pihak ketiga yang menimbulkan kewajiban atau utang. Jika dilihat dari luar transaksi ini tampak seperti transaksi yang lazim. Namun apabila dilihat dari dalam, ada unsur memperkaya pejabat tersebut

⁶⁶ Muhammad Djafar Saidi, *Op.Cit.*, 110.

⁶⁷ Abdul Halim dan Icku Rangga Bawono, *Op.Cit.*, 25

⁶⁸ *Ibid.*

dan/atau orang lain dan/atau korporasi (kewajiban nyata).

- b. Pejabat lembaga negara, BUMN, dan lain-lain mengadakan perikatan dengan pihak ketiga yang pada awalnya merupakan kewajiban bersyarat. Ketidakmampuan pihak ketiga memenuhi kewajibannya, dimana lembaga tersebut atau lembaga negara yang lain menjadi penjaminnya, menyebabkan kewajiban bersyarat berubah menjadi kewajiban nyata. Perubahan ini menyebabkan kerugian negara (kewajiban bersyarat menjadi nyata).
- c. Kewajiban yang tersembunyi atau disembunyikan, yang terungkap dalam pemeriksaan keuangan oleh auditor. Kewajiban ini dibukukan sebagai pengeluaran (kewajiban tersembunyi).

d. Kerugian Keuangan Negara

Penulis tidak menemukan pengertian kerugian keuangan negara dalam literatur, setiap literatur yang penulis baca dalam merumuskan pengertian kerugian keuangan negara menggunakan UU Tipikor. Namun, dalam literatur yang digunakan penulis menemukan beberapa cara terjadinya kerugian keuangan negara. Beberapa cara terjadinya kerugian keuangan negara yang dikutip oleh Hamonangan Buddhuwisnu Harahap dalam buku A. Djoko Sumaryanto, yaitu :

Ada beberapa cara terjadinya kerugian keuangan negara, yaitu kerugian negara yang terkait dengan berbagai transaksi: transaksi barang dan jasa, transaksi yang terkait dengan utang piutang, dan transaksi yang terkait dengan biaya dan pendapatan. Tiga kemungkinan terjadinya kerugian negara tersebut menimbulkan beberapa kemungkinan peristiwa yang dapat merugikan keuangan negara.

Pertama, terdapat pengadaan barang-barang dengan harga yang tidak wajar karna jauh di atas harga pasar, sehingga dapat merugikan keuangan negara sebesar selisih harga pembelian dengan harga pasar atau harga yang sewajarnya.

Kedua, harga pengadaan barang dan jasa wajar. Wajar tetapi tidak sesuai dengan spesifikasi barang dan jasa yang di

persyaratkan. Kalau harga dan barang jasa murah tetapi kualitas barang dan jasa kurang baik, maka dapat dikatakan juga merugikan keuangan negara.

Ketiga, terdapat transaksi yang memperbesar utang negara secara tidak wajar, sehingga dapat dikatakan merugikan keuangan negara karena kewajiban negara untuk membayar hutang semakin besar.

Keempat, piutang negara berkurang secara tidak wajar dapat juga dikatakan merugikan keuangan negara.

Kelima, kerugian negara dapat terjadi kalau aset negara berkurang karena di jual dengan harga yang murah atau dihibahkan kepada pihak lain atau ditukar dengan swasta atau perorangan (ruislag).

Keenam, untuk merugikan negara adalah dengan memperbesar biaya instansi atau perusahaan. Hal ini dapat terjadi baik karena pembirisan maupun dengan cara lain, seperti membuat biaya fiktif, Dengan biayaan yang diperbesar, keuntungan perusahaan yang menjadi objek ajak semakin kecil; dan

Ketujuh, yaitu dari hasil perusahaan dilaporkan lebih kecil dari penjualan sebenarnya, sehingga mengurangi penerimaan resmi perusahaan tersebut.⁶⁹

B. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

1. Hasil Penelitian

a. Pemisahan Harta Kekayaan Pada BUMN Persero

Dalam suatu kegiatan usaha, sangat diperlukan adanya modal yang berguna untuk mendukung pengelolaan sekaligus mengembangkan kegiatan usaha. Demikian halnya pada BUMN, yang mana salah satu sumber modalnya berasal dari negara atau lebih dikenal dengan istilah penyertaan modal. Status kekayaan BUMN persero sampai saat ini masih menjadi perdebatan sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pengelolaan persero. Ketidakpastian hukum itu akibat

⁶⁹ Hamonangan Buddhiwisnu Harahap, *Op.Cit.*, 65.

adanya ketidaksinkronan peraturan tentang status kekayaan negara yang dipisahkan antara UU BUMN dengan UU Keuangan Negara dan UU Tipikor. Adanya ketidakpastian hukum tersebut menyebabkan organ-organ persero merasa khawatir dalam menjalankan kewajibannya sebagai pengurus dan pengelola persero dikarenakan peraturan-peraturan tersebut merupakan ranah hukum yang berbeda yaitu hukum privat dan hukum publik. Ketika organ persero (direksi) menjalankan pengelolaan persero ternyata dalam mengambil keputusan menimbulkan kerugian sehingga organ persero (direksi) tersebut akan dihadapkan pada ranah hukum yang berbeda. Organ persero (direksi) tersebut dapat dikenai sanksi pidana karena dianggap telah merugikan keuangan negara yang ada pada persero atau pertanggungjawaban secara perdata akibat adanya kerugian persero.

Menurut Rahayu Hartini, menjelaskan mengenai keberadaan BUMN di Indonesia bahwa:

Lahirnya gagasan tentang BUMN didasari oleh teori ekonomi yang memandang diperlukannya suatu pemecahan tertentu apabila dalam kegiatan ekonomi terjadi kegagalan pasar (*market failure*) yang disebabkan oleh monopoli alamiah, faktor eksternalitas, adanya barang publik (*public goods*) yang menjauhkan ekonomi dari pencapaian daya yang efektif, dan dalam hal ini BUMN mempunyai peranan yang penting dalam perkonomian Indonesia.⁷⁰

Pengertian BUMN menurut Pasal 1 ayat 1 UU BUMN yaitu: *Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara*

⁷⁰ Rahayu Hartini, *Op.Cit.*, 35.

langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dalam Pasal 4 UU BUMN juga menyebutkan bahwa, Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Namun berbeda dengan kekayaan negara yang dipisahkan menurut Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara, kekayaan negara yang dipisahkan tersebut termasuk dalam keuangan negara, yang berbunyi: *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.*

Meskipun terdapat perbedaan pengaturan mengenai kekayaan negara yang dipisahkan sebagai konsep adanya pemisahan kekayaan negara dalam penyertaan modal negara ke dalam BUMN, pemisahan kekayaan negara ini merupakan salah satu syarat untuk mengakui entitas persero sebagai badan hukum. Harta kekayaan yang terpisah dari kekayaan subjek hukum yang lain merupakan salah satu syarat untuk mengakui entitas persero sebagai badan hukum seperti pendapat Dyah Hapsari Prananingrum dalam merumuskan unsur-unsur pokok sebagai syarat badan hukum, yaitu sebagai berikut:

Setiap badan hukum yang dapat dikatakan mampu bertanggungjawab (*recht-bevoegheid*) secara hukum, harus memiliki empat unsur pokok, yaitu:⁷¹

- 1) Harta kekayaan yang terpisah dari kekayaan subjek hukum yang lain;
- 2) Mempunyai tujuan ideal tertentu yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
- 3) Mempunyai kepentingan sendiri dalam lalu lintas hukum;

⁷¹ Dyah Hapsari Prananingrum, *Op.Cit.*, 84.

- 4) Ada organisasi kepengurusannya yang bersifat teratur menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dan peraturan internalnya sendiri.

Sama seperti pendapat Dyah Hapasari Prananingrum, Rahayu Hartini juga merumuskan empat syarat materiil sebagai badan hukum:

Menurut doktrin, syarat-syarat (unsur-unsur) yang dapat dipakai sebagai kriteria untuk menentukan adanya kedudukan sebagai suatu badan hukum atau *rechtspersoon* agar memiliki kemampuan hukum selain memenuhi syarat formal yuridis juga memenuhi 4 syarat (materiil), yaitu :⁷²

- 1) memiliki kekayaan/keuangan terpisah,
- 2) memiliki tujuan tertentu,
- 3) memiliki kepentingan tertentu, dan
- 4) mempunyai kepentingan tertentu.

Selanjutnya Rahayu Hartini juga menjelaskan status hukum kekayaan BUMN persero bukan merupakan asset negara yang didasarkan pada prinsip pemisahan harta kekayaan negara sebagai berikut :

Apabila kita merujuk pada ketentuan tentang konsep badan hukum maka kekayaan BUMN itu “bukan merupakan asset negara” karena kekayaan negara tersebut pada prinsipnya telah dipisahkan dari harta kekayaan negara menjadi harta perusahaan dalam hal ini adalah BUMN sejak saat ditetapkannya Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur tentang adanya pemisahan kekayaan tersebut, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Ayat (1), Ayat (3), dan Ayat (6) UU BUMN.⁷³

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja tujuan dari pemisahan harta kekayaan dalam persero yaitu :

Adanya kekayaan yang terpisah dari para anggota atau pendiri dimaksudkan agar harta kekayaan yang terpisah ini

⁷² Rahayu Hartini, *Op.Cit.*, 29-30.

⁷³ Rahayu Hartini, *Op.Cit.*, 117-118.

sengaja diadakan dan memang diperlukan sebagai alat untuk mengejar sesuatu tujuan tertentu dalam hubungan hukum. Dengan demikian, harta kekayaan tersebut menjadi objek tuntutan tersendiri dari pihak ketiga yang mengadakan hubungan hukum dengan badan hukum tersebut, dan sekaligus merupakan jaminan baginya.⁷⁴

Selanjutnya, Arifin P. Soeria Atmadja juga menjelaskan bahwa, kekayaan badan hukum yang terpisah tersebut membawa akibat, antara lain sebagai berikut:

75

1. Kreditor pribadi para anggota tidak mempunyai hak untuk menuntut harta kekayaan badan hukum tersebut.
2. Para anggota pribadi tidak dapat menagih piutang badan hukum terhadap pihak ketiga.
3. Kompensasi antara utang pribadi dan utang badan hukum tidak dimungkinkan.
4. Hubungan hukum, baik persetujuan, maupun proses antara anggota dan badan hukum dilakukan seperti halnya antara badan hukum dengan pihak ketiga.
5. Pada kepailitan, hanya para kreditor badan hukum dapat menuntut harta kekayaan yang terpisah.

Selain sebagai salah satu syarat untuk mengakui entitas persero sebagai badan hukum, dalam UU BUMN juga ditegaskan bahwa modal persero berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dengan adanya pemisahan kekayaan tersebut, pembinaan dan pengelolanya juga terpisah dengan keuangan negara, sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan Pasal 4 ayat 1 UU BUMN bahwa:

Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk

⁷⁴ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum : Teori, Praktik, dan Kritik* (Cet. Kedua PT. RajaGrafindo Persada 2010) 124.

⁷⁵ *Ibid.*, 124-125.

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.

Dalam ilmu hukum, ada 2 jenis badan hukum dipandang dari segi kewenangan yang dimilikinya, yaitu:⁷⁶

1. Badan hukum publik (*persone morale*) yang mempunyai tugas dan kewenangan (*taak en bevoegdheid*) mengeluarkan kebijakan publik, baik yang mengikat umum atau *algemeen bindend* (misalnya UU Perpajakan) dan tidak mengikat umum (misalnya UU APBN);
2. Badan hukum privat (*personne juridique*) yang tidak mempunyai tugas dan kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang bersifat mengikat masyarakat umum. Hak dan kewajiban badan hukum privat lahir dari suatu hubungan hukum perjanjian atau kontrak antara dua subjek hukum atau lebih.

Bila melihat dari segi kewenangannya dari 2 jenis badan hukum ini, status negara dalam persero adalah sebagai badan hukum privat, bukan sebagai badan hukum publik. Hal ini dikarenakan persero sebagai badan hukum tidak mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang mengikat secara umum, tetapi hanya pada subjek-subjek tertentu yang mengikatkan diri dengan persero, dimana adanya perbuatan hukum berupa perjanjian dalam pendirian persero yang termasuk dalam ranah hukum privat. Hal ini juga didukung bahwa negara sebagai badan hukum publik saat menyetorkan modalnya dalam persero mengalami transformasi hukum dari hukum publik kedalam hukum privat sehingga kedudukan negara hanya

⁷⁶ Hadian Afriyadi, 'Rekonstruksi yuridis kekayaan negara yang dipisahkan pada badan usaha milik negara' (2017) IX *e-jurnal, Al'Adl*, 12.

sebagai pemilik saham yang tunduk dalam hukum privat, seperti teori transformasi oleh Arifin P. Soeria Atmadja.

Menurut teori transformasi dari Arifin P. Soeria Atmadja pada pokoknya bahwa uang yang dipisahkan dari APBN sebagai saham pada persero, kedudukan negara bukan lagi sebagai badan hukum public, tetapi sebagai pemegang saham biasa dan uang yang dipisahkan tersebut bukan merupakan uang negara lagi.⁷⁷

Kedudukan negara pada Persero adalah pemegang saham. Sebagai pemegang saham, negara dapat menyalurkan kepentingannya melalui RUPS.⁷⁸ Meskipun persero adalah badan usaha yang dimiliki negara, tetapi negara sebagai pemegang saham terbanyak tidak dapat mengintervensi persero dalam pengelolaannya dikarenakan kedudukan negara telah mengalami transformasi hukum yaitu negara sebagai badan hukum publik menjadi badan hukum privat. Dengan demikian negara sebagai pemegang saham merupakan badan hukum privat sehingga juga tunduk pada prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.

Pemisahan harta kekayaan dalam persero ini penting, bukan hanya sebagai kepentingan persero itu sendiri, tetapi bagi pendirinya juga. Dengan adanya pemisahan ini, pendiri persero tidak perlu bertanggungjawab sampai harta kekayaan pribadi apabila persero mengalami kerugian. Pertanggungjawaban pendiri dalam persero hanya sebatas pada saham yang disetorkan sebagai modal dalam pendirian persero. Hal tersebut diatur dalam Pasal 3 ayat 1 UU PT yang berbunyi: *Pemegang saham Perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi*

⁷⁷ Abdul Latif, *Op.Cit.*, 265.

⁷⁸ Rahayu Hartini, *Op.Cit.*, 67.

atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimiliki.

Namun lain hal, bila dalam pengelolaannya bertentang dengan prinsip *the corporate veil*. Dalam ilmu hukum perusahaan menurut pendapat Munir Fuady, *piercing corporate veil* merupakan suatu doktrin atau teori yang diartikan sebagai suatu proses untuk membebani tanggung jawab ke pundak orang atau perusahaan lain atas perbuatan hukum yang dilakukan oleh suatu perusahaan pelaku badan hukum, tanpa melihat pada fakta bahwa perbuatan tersebut sebenarnya dilakukan oleh perseroan pelaku tersebut.⁷⁹ Selanjutnya Munir Fuady juga menjelaskan mengenai penerapan doktrin *piercing the corporate veil* dalam perseroan yaitu :

Sebagaimana diketahui juga bahwa penerapan teori *piercing the corporate veil* ke dalam tindakan suatu perseroan menyebabkan tanggung jawab hukum tidak hanya dimintakan dari perseroan tersebut (meskipun dia berbentuk badan hukum), tetapi juga pertanggungjawaban hukum dapat dimintakan terhadap pemegang sahamnya. Bahkan, penerapan teori *piercing the corporate veil* dalam pengembangannya, juga membebankan tanggung jawab hukum kepada organ perseroan yang lain, seperti direksi atau komisaris.⁸⁰

Dalam hal ini negara sebagai pemegang saham dapat dimintai pertanggungjawaban sampai harta kekayaan pribadi jika bertentang dengan doktrin *piercing the corporate veil* yang diatur dalam Pasal 3 ayat 2 UU PT, yaitu :

Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku apabila:

- a. *persyaratan Perseroan sebagai badan hukum belum atau tidak terpenuhi;*

⁷⁹ Munir Fuady, *Doktrin-Doktrin Modern dalam Corporate Law dan Eksistensinya dalam Hukum Indonesia* (Cet. Keempat PT Citra Aditya Bakti 2014) 7.

⁸⁰ *Ibid.*, 16.

- b. *pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung dengan itikad buruk memanfaatkan Perseroan untuk kepentingan pribadi;*
- c. *pemegang saham yang bersangkutan terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Perseroan; atau*
- d. *pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan Perseroan, yang mengakibatkan kekayaan Perseroan menjadi tidak cukup untuk melunasi utang Perseroan.*

Dari penjelasan diatas, dapat dipahami bahwa pemisahan harta kekayaan merupakan salah satu syarat untuk mengakui entitas persero sebagai badan hukum privat, hal tersebut juga diatur oleh UU BUMN dan UU PT sebagai dasar dalam pengelolaan persero. Dengan adanya pemisahan harta kekayaan negara, maka pembinaan dan pengelolaanya juga terpisah yaitu berdasarkan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat, sebagaimana telah disebutkan dalam bagian penjelasan Pasal 4 ayat 1 UU BUMN.

b. Kerugian BUMN Persero

Secara yuridis, PT diketahui sebagai suatu organisasi yang memiliki kedudukan yang mandiri terpisah dari orang dan badan hukum lain yang mendirikan atau memilikinya. PT merupakan suatu organisasi atau wadah penghimpun orang-orang untuk mengadakan kerja sama, namun segala perbuatan yang dilakukan dalam kegiatan kerja sama dalam PT tersebut oleh hukum dipandang semata-mata sebagai perbuatan badan hukum itu sendiri bukan sebagai pribadi. Jika terjadinya keuntungan atau kerugian dalam suatu PT, maka keuntungan atau kerugian akan ditanggung oleh PT tersebut. Dalam konteks ini, dapat disamakan dengan negara dalam melakukan penyertaan dengan suatu

perusahaan. Pemisahan kekayaan ini merupakan konsekuensi hukum bagi sebuah Badan Hukum. Dengan demikian maka secara yuridis, modal tersebut sudah menjadi kekayaan perusahaan, bukan kekayaan negara lagi.⁸¹

Dalam pengelolaan persero, direksi harus menyerahkan laporan tahunan kepada RUPS dalam jangka waktu paling lambat 6 bulan setelah tahun buku berakhir setelah ditelaah oleh dewan komisaris. Laporan tahunan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 66 ayat 2 UU PT 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 yang baru lampau.*

Untuk menentukan adanya kerugian persero dapat dilihat dalam laporan keuangan yang terdapat dalam laporan tahunan persero, yang didalam laporan keuangan persero itu terdapat laporan laba rugi dari tahun buku yang bersangkutan. Tujuan utama dari Laporan Laba Rugi adalah melaporkan kemampuan perusahaan yang sebenarnya untuk memperoleh laba.⁸² Dari pengakumulasian laporan laba rugi

⁸¹ Ivan Satria Wijaya Journal, *Op.Cit.*, 12.

⁸² Riswan dan Yolanda Fatrecia Kesuma, 'Analisis laporan keuangan sebagai dasar penilaian kerja keuangan PT. Budi Satria Wahana Motor' (2014) 5 *Jurnal Akuntansi dan Keuangan Universitas Bandar Lampung* 97.

tersebut hanya terdapat satu kesimpulan saja apakah pengelolaan persero dalam satu periode mengalami keuntungan atau kerugian sehingga tidak dapat disebut, ketika persero dalam pengelolaannya terdapat keputusan-keputusan bisnis yang mengakibatkan persero rugi disebut sebagai kerugian persero karena dalam laporan laba rugi terdapat keuntungan dan kerugian yang didapat persero. Keuntungan dan kerugian tersebut akan diakumulasikan sebagai suatu kesimpulan dari kemampuan yang didapat persero dalam satu periode pengelolaannya.

Persero sebagai badan usaha, dalam pengelolaannya mempunyai tujuan sebagai perusahaan yang berorientasi pada perusahaan *profit oriented*. Namun sebagai kegiatan bisnis dalam pengelolaannya tentu tidak hanya mendapatkan keuntungan saja, mengalami kerugian juga merupakan hal yang wajar dalam pengelolaan persero.

Dalam UU BUMN tidak dijelaskan secara jelas apa yang dimaksud dengan kerugian persero, tetapi sebagaimana diatur dalam Pasal 11 UU BUMN 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.* 1956

Dengan demikian persero dalam pengelolaannya tunduk pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas yang telah diubah dengan UU PT. Dalam UU PT menyebutkan beberapa pasal dalam menentukan adanya kerugian perseroan yang juga dapat dijadikan dasar dalam menentukan kerugian persero. Pasal-pasal yang dapat dijadikan dasar dalam menentukan penyebab terjadinya kerugian perseroan, yaitu:

- 1) Kerugian perseroan yang disebabkan oleh pemegang saham.

Kerugian perseroan yang disebabkan oleh pemegang saham disebutkan dalam Pasal 3 ayat 2 UU PT yang berbunyi:

Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku apabila:

- i. *persyaratan Perseroan sebagai badan hukum belum atau tidak terpenuhi;*
- ii. *pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung dengan itikad buruk memanfaatkan Perseroan untuk kepentingan pribadi;*
- iii. *pemegang saham yang bersangkutan terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Perseroan; atau*
- iv. *pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan Perseroan, yang mengakibatkan kekayaan Perseroan menjadi tidak cukup untuk melunasi utang Perseroan.*

Dalam Pasal 3 UU PT ini mengatur bahwa pemegang saham tidak bertanggungjawab secara pribadi terhadap perikatan atas nama perseroan dan tidak bertanggungjawab melebihi saham atas kerugian perseroan. Namun para pemegang saham juga dapat diminta pertanggungjawabannya atas kerugian persero apabila terbukti melakukan perbuatan yang terdapat dalam Pasal 3 ayat 2 UU PT.

- 2) Kerugian perseroan yang disebabkan pemegang saham tidak dapat mengembalikan dividen interim.

Kerugian perseroan yang disebabkan pemegang saham tidak dapat mengembalikan dividen interim disebutkan dalam Pasal 72 ayat 6 UU PT yang berbunyi: *Direksi dan Dewan Komisaris bertanggung jawab secara*

tanggung renteng atas kerugian Perseroan, dalam hal pemegang saham tidak dapat mengembalikan dividen interim sebagaimana dimaksud pada ayat (5).

Pembagian dividen interim kepada para pemegang saham ditetapkan berdasarkan keputusan direksi dan persetujuan dewan komisaris dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 72 ayat 2 dan ayat 3 UU PT dengan syarat apabila jumlah kekayaan bersih perseroan tidak menjadi lebih kecil dari pada jumlah modal ditempatkan dan disetor ditambah cadangan wajib serta tidak boleh mengganggu atau menyebabkan perseroan tidak dapat memenuhi kewajibannya pada kreditor atau mengganggu kegiatan perseroan.

Namun setelah tahun buku berakhir ternyata perseroan mengalami kerugian, maka dividen interim yang telah dibagikan kepada para pemegang saham harus dikembalikan kepada perseroan. Jika pemegang saham tidak dapat mengembalikan dividen interim, maka direksi dan dewan komisaris yang bertanggungjawab secara tanggung renteng atas kerugian perseroan. Hal tersebut didasarkan pada Pasal 72 ayat 4 UU PT bahwa: *Pembagian dividen interim ditetapkan berdasarkan keputusan Direksi setelah memperoleh persetujuan Dewan Komisaris, dengan memperhatikan ketentuan pada ayat (2) dan ayat (3).*

- 3) Kerugian perseroan yang disebabkan oleh direksi bersalah dan lalai dalam menjalankan tugasnya.

Kerugian perseroan yang disebabkan oleh direksi bersalah dan lalai dalam menjalankan tugasnya, disebutkan dalam Pasal 97 ayat 3 UU PT yang berbunyi: *Setiap anggota Direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian Perseroan apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).*

Direksi bertanggungjawab atas pengurusan perseroan yang didasarkan dengan itikad baik dan penuh tanggungjawab sebagaimana diatur dalam Pasal 97 ayat 2 UU PT. Namun direksi tidak dapat diminta pertanggungjawabannya sebagaimana diatur dalam Pasal 97 ayat 3 jika direksi dapat memenuhi unsur-unsur yang diatur dalam Pasal 97 ayat 5.

- 4) Kerugian perseroan yang diakibatkan anggota direksi tidak melaksanakan kewajibannya.

Kerugian perseroan yang diakibatkan anggota direksi tidak melaksanakan kewajibannya disebutkan dalam Pasal 101 ayat 2 UU PT yang berbunyi: *Anggota Direksi yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan menimbulkan kerugian bagi Perseroan, bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian Perseroan tersebut.*

Dalam hal ini kewajiban yang dimaksud anggota direksi wajib melaporkan kepada perseroan mengenai saham yang dimiliki anggota direksi yang bersangkutan dan/atau keluarganya dalam perseroan dan perseroan lain untuk selanjutnya dicatat dalam daftar khusus. Anggota direksi yang tidak

melaksanakan kewajibannya dan menimbulkan kerugian perseroan, maka bertanggungjawab secara pribadi atas kerugian perseroan.

- 5) Kerugian perseroan yang diakibatkan kesalahan dan kelalaian anggota dewan komisaris menjalankan tugasnya.

Kerugian perseroan yang diakibatkan kesalahan dan kelalaian anggota dewan komisaris menjalankan tugasnya menurut Pasal 114 ayat 3 UU PT menyebutkan bahwa: *Setiap anggota Dewan Komisaris ikut bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian Perseroan apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2).*

Dalam menjalankan tugasnya anggota dewan komisaris wajib dengan itikad baik, kehati-hatian, dan bertanggung jawab terhadap pengawasan atas kebijakan pengurusan, jalannya pengurusan pada umumnya, baik mengenai perseroan maupun usaha perseroan, dan memberi nasihat kepada direksi sebagaimana diatur dalam Pasal 108 ayat 1 UU PT. Apabila anggota dewan komisaris dalam menjalankan tugasnya tidak didasarkan dengan itikad baik, kehati-hatian dan bertanggung jawab sehingga menimbulkan kerugian pada persero, maka anggota dewan komisaris ikut bertanggung jawab atas kerugian persero tersebut.

c. Keuangan Negara

Pengaturan keuangan negara dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang sangat singkat dan diatur dalam satu pasal, yaitu Pasal 23 Bab VIII tentang Hal Keuangan menjadi titik awal (starting point) pengaturan hukum keuangan negara di Indonesia.⁸³ Dalam Pasal 23 E ayat 1 menyebutkan bahwa BPK merupakan lembaga yang memeriksa keuangan negara yaitu sebagai berikut, *Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.*

Ruang lingkup keuangan negara yang diperiksa oleh BPK berdasarkan kebiasaan saat itu ialah keuangan negara yang dikelola oleh Pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan usaha milik negara dan daerah dan instansi yang berkaitan dengan keuangan negara.⁸⁴ Hal tersebut sebagaimana diatur pada UU BPK yang lama yaitu dalam penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan Negara menjelaskan bahwa :

Pemeriksaan yang dilakukan terhadap pertanggung-jawab keuangan Negara, termasuk antara lain pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (baik Anggaran Rutin maupun Pembangunan), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah serta Anggaran Perusahaan-perusahaan milik Negara, hakekatnya seluruh kekayaan Negara, merupakan pemeriksaan terhadap hal-hal yang sudah dilakukan atau sudah terjadi dan yang telah disusun pertanggung-jawabnya ("post-audit"), baik sebagian maupun seluruhnya.

⁸³ 13 sutedi

⁸⁴ Rahayu Hartini, *Op.Cit.*, 89.

Rezim perluasan ruang lingkup keuangan negara berdasarkan ketentuan UU BPK ini kemudian dijadikan norma imperatif dalam Pasal 2 UU KN.⁸⁵

Dalam Pasal 1 ayat 1 UU Keuangan Negara menyebutkan bahwa, *Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.*

Selanjutnya, UU Keuangan Negara juga menyebutkan yang termasuk dalam ruang lingkup keuangan negara dalam Pasal 2 UU Keuangan Negara yaitu:

- a. *Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman*
- b. *Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas dan layanan umum pemerintah negara dan membayar tagihan pihak ketiga*
- c. *Penerimaan negara*
- d. *Pengeluaran negara*
- e. *Penerimaan daerah*
- f. *Pengeluaran daerah*
- g. *Kekayaan negara/daerah yang dikelola sendiri atau pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/daerah*
- h. *Kekayaan pihak lain yang dikuasai pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum*
- i. *Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.*

Sebagaimana yang diungkapkan oleh Atmadja bahwa keuangan negara dapat dilihat dari 2 aspek yaitu , Keuangan negara dalam arti luas meliputi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan dan Belanja

⁸⁵ *Ibid.*, 91.

Daerah (APBD), termasuk juga Unit Usaha Negara, hakikatnya seluruh kekayaan negara. Sedangkan pengertian Keuangan Negara dalam arti sempit adalah hanya meliputi APBN saja.⁸⁶ Tampaknya aspek keuangan negara yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara menggunakan aspek keuangan negara dalam arti luas. Hal tersebut dapat dilihat dalam perumusan pengertian keuangan negara menurut UU Keuangan Negara menggunakan beberapa pendekatan sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan umum UU Keuangan Negara.

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan. Dari sisi obyek 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. Dari sisi subyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek 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. Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek 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 yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Sedangkan keuangan negara menurut UU Tipikor, dijelaskan dalam penjelasan umum UU Tipikor bahwa:

Keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena :

⁸⁶ Hamonangan Buddhiwisnu Harahap, *Op.Cit.*, 57.

- 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. Sedangkan yang dimaksud dengan Perekonomian Negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.

Kedua Undang-Undang tersebut, memberikan pengertian keuangan negara yang berbeda. Dalam UU Keuangan Negara memberikan cakupan yang luas dalam merumuskan pengertian keuangan negara sedangkan UU Tipikor dalam penjelasan umum menyebutkan bahwa keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara. Bila ditinjau dari pengertian keuangan negara menurut UU Keuangan Negara, kekayaan negara merupakan salah satu bentuk yang termasuk dalam ruang lingkup keuangan negara dengan begitu dapat dipahami bahwa UU Keuangan Negara mengatur secara komplit apa yang dimaksud dengan keuangan negara dibandingkan dengan UU Tipikor.

d. Kerugian Keuangan Negara

UU Keuangan Negara tidak mengatur tentang kerugian keuangan negara, kerugian keuangan negara itu diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU Tipikor). Dalam UU Tipikor ini menyebutkan bahwa dalam perbuatan-perbuatan yang dapat merugikan keuangan negara dianggap sebagai tindak pidana korupsi, yaitu dalam Pasal 2 ayat 1 dan Pasal 3 UU Tipikor :

Pasal 2 ayat 1 UU Tipikor berbunyi: *Setiap orang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain yang suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara,....*

Pasal 3 UU Tipikor berbunyi: *Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara,....*

Sebagaimana dijelaskan pada pembahasan sebelumnya, bahwa dalam penjelasan umum UU Tipikor menjelaskan pengertian keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun. Berdasarkan pengertian keuangan negara tersebut, maka dapat dipahami bahwa dengan adanya perbuatan melawan hukum dan menyalahgunakan kewenangan yang dapat merugikan seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun merupakan kerugian keuangan negara.

Menurut Samsul Ramli, kerugian negara dan kerugian keuangan negara itu berbeda, namun saling berkaitan seperti yang dijelaskannya dalam Majalah

Pengadaan Indonesia yang berjudul Kerugian Negara Atau Kerugian Keuangan Negara, sebagai berikut:

‘Kerugian Negara adalah sebab, sedangkan kerugian keuangan negara adalah akibat. Tidak akan terjadi kerugian keuangan negara jika tidak ada kerugian negara, tetapi tidak semua kerugian negara berakibat pada kerugian keuangan negara. Kerugian negara adalah hal yang niscaya pada setiap tindakan yang bersentuhan dengan keuangan negara. Kerugian Negara tidak dapat 100% dihindari tetapi dampak berupa kerugian keuangan negara yang harus semaksimal mungkin dihindari. Upaya menghindari memperkecil dampak kerugian keuangan negara termasuk penggantian keuangan negara.’⁸⁷

Kemudian, berkaitan dengan kerugian keuangan negara dan kerugian negara adalah bentuk kerugian yang berbeda. Kerugian keuangan negara menurut Pasal 2 ayat 1 dan Pasal 3 UU Tipikor yaitu adanya perbuatan melawan hukum dan menyalahgunakan kewenangan yang dapat merugikan seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun. Sedangkan kerugian negara menurut Pasal 1 ayat 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disebut UU BPK) yaitu: *Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.*

Kerugian negara menurut Pasal 1 ayat 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara berbunyi: *Kerugian Negara/Daerah adalah*

⁸⁷ Samsul Ramli, “Kerugian Negara Atau Kerugian Keuangan Negara?”, *Majalah Pengadaan Indonesia*, Edisi 8, 2017, http://www.lkpp.go.id/v3/files/attachments/5_wskRtGMrYWFxdlWzHsqPjggSqradiMTp.pdf, (dikunjungi pada tanggal 21 Februari 2020 pukul 11:30) 40.

kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Dengan begitu dapat dipahami, bahwa dengan adanya kerugian negara kemungkinan dapat mengakibatkan kerugian keuangan negara karena tidak semua kerugian negara akan menyebabkan kerugian keuangan negara. selanjutnya hal-hal yang menyebabkan kerugian keuangan negara dianggap sebagai perbuatan tindak pidana korupsi.

Ketika persero mengalami kerugian, kerugian tersebut dianggap sebagai kerugian keuangan negara sehingga ketika persero mengalami kerugian termasuk dalam perbuatan tindak pidana korupsi. Dalam menentukan korporasi sebagai subjek tindak pidana korupsi diatur dalam Pasal 20 UU Tipikor sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 (selanjutnya disebut UU No. 20 Tahun 2001) menurut Sutan Remy Sjahdeini, yaitu sebagai berikut :⁸⁸

- a) Dalam hal tindak pidana korupsi dilakukan oleh atau atas nama suatu korporasi, maka tuntutan dan penjatuhan pidana dapat dilakukan terhadap korporasi dan/atau pengurusnya.
- b) Tindak pidana dilakukan oleh korporasi apabila tindak pidana tersebut dilakukan oleh orang-orang baik berdasarkan hubungan kerja maupun berdasarkan hubungan lain, bertindak dalam lingkungan korporasi tersebut baik sendiri maupun bersama-sama .
- c) Dalam hal tuntutan pidana dilakukan terhadap suatu korporasi, maka korporasi tersebut diwakili oleh pengurus.
- d) Pengurus yang mewakili korporasi sebagaimana dimaksud dengan ayat 3 dapat diwakili oleh orang lain.
- e)

⁸⁸ Sutan Remy Sjahdeini, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi* (Grafiti 2011) 151

Menurut Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi Pasal 7 ayat (1), yang dimaksud dengan “korporasi” adalah “kumpulan orang dan/atau kekayaan yang terorganisasi baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum.”⁸⁹ Dari pengertian tersebut, dapat disamakan bahwa persero adalah korporasi menurut UU Tipikor yang berbentuk badan hukum. Sehingga korporasi yang dimaksud dalam Pasal 20 UU No. 20 Tahun 2001 salah satunya adalah persero yang mana modalnya juga berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Kemudian dalam Pasal 20 ayat 1 UU No. 20 Tahun 2001 menyebutkan bahwa selain korporasi tuntutan dan penjatuhan pidana dapat dilakukan terhadap pengurus. Bunyi penjelasannya adalah sebagai berikut:⁹⁰ Yang dimaksud dengan “pengurus” adalah organ korporasi yang menjalankan kepengurusan korporasi yang bersangkutan sesuai dengan anggaran dasar, termasuk mereka yang dalam kenyataannya memiliki kewenangan dan ikut memutuskan kebijakan korporasi yang dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi. Maka pengurus korporasi didalam persero adalah direksi dan dewan komisaris, sebagaimana diatur dalam Pasal 79 ayat 1 UU PT dan Pasal 100 ayat 1 UU PT.

Selanjutnya, dalam Pasal 20 ayat 2 UU Nomor 20 Tahun 2001 menyebutkan bahwa tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh korporasi dilakukan oleh orang-orang berdasarkan hubungan kerja dan orang-orang berdasarkan hubungan lain.

⁸⁹ *Ibid.*, 152.

⁹⁰ *Ibid.*, 154.

Menurut Sutan Remy Sjahdeini, yang dimaksud dengan “orang-orang berdasarkan hubungan kerja” adalah orang-orang yang memiliki hubungan kerja sebagai pengurus atau sebagai pegawai, yaitu :

- 1) Berdasarkan anggaran dasar perubahannya,
- 2) Berdasarkan pengangkatan sebagai pegawai dan perjanjian kerja dengan korporasi,
- 3) Berdasarkan surat pengangkatan sebagai pegawai, atau
- 4) Berdasarkan perjanjian kerja sebagai pegawai.⁹¹

Sedangkan, yang dimaksud dengan “orang-orang berdasarkan hubungan lain” adalah orang-orang yang memiliki hubungan lain selain hubungan kerja dengan korporasi. Mereka itu antara lain yang mewakili korporasi untuk melakukan perbuatan melawan hukum untuk dan atas nama korporasi berdasarkan :

- 1) pemberian kuasa,
- 2) berdasarkan perjanjian dengan pemberian kuasa (pemberian kuasa bukan diberikan dengan surat kuasa tersendiri, tetapi dicantumkan dalam perjanjian itu sehingga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perjanjian tersebut), atau
- 3) berdasarkan pendelegasian wewenang.⁹²

Dengan begitu dapat dipahami bahwa, perbuatan yang mengakibatkan kerugian keuangan negara dianggap sebagai tindak pidana korupsi baik yang dilakukan oleh korporasi itu sendiri, pengurus dan orang-orang yang berkaitan dengan hubungan kerja dan hal lain.

⁹¹ *Ibid.*,153.

⁹² *Ibid.*

2. Analisis

Menurut penulis, kerugian BUMN yang berbentuk persero bukan termasuk kerugian keuangan negara karena adanya pemisahan kekayaan negara.

Pengertian BUMN menurut Pasal 1 ayat 1 UU BUMN yaitu : *Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.*

Dari pengertian BUMN tersebut, terdapat 4 unsur penting yang ada dalam BUMN, yaitu:

- a. BUMN merupakan badan usaha
- b. Modal BUMN seluruh/sebagian besar modalnya dimiliki negara
- c. melalui penyertaan secara langsung/*direct investment*
- d. Kekayaan yang terpisahkan.

Keberadaan BUMN di Indonesia saat ini sebagai badan usaha yang berbentuk badan hukum, yang mana dalam BUMN ini terdapat tiga organ yaitu RUPS, Direksi dan Dewan Komisaris. Ketiga organ tersebut mempunyai tugas dan fungsi masing-masing, yakni:

- a. Direksi sebagai pengurus dan pengelola persero
- b. Dewan komisaris sebagai pengawas dan memberi nasihat kepada direksi dalam pengelolaan persero

- c. RUPS merupakan organ yang terdiri dari pemegang saham, dalam hal ini negara dan pihak swasta. RUPS ini mempunyai wewenang yang tidak dimiliki oleh direksi dan dewan komisaris sebagai organ persero.

Dalam Pasal 14 ayat 1 UU BUMN dijelaskan status negara dalam persero yaitu: *Menteri bertindak selaku RUPS dalam hal seluruh saham Persero dimiliki oleh negara dan bertindak selaku pemegang saham pada Persero dan perseroan terbatas dalam hal tidak seluruh sahamnya dimiliki oleh negara.*

Maka negara sebagai salah satu pemegang saham dalam persero tidak dapat mengintervensi dalam pengelolaan persero meskipun persero merupakan badan usaha yang dimiliki negara dan negara sebagai pemegang saham terbanyak karena pada saat negara ingin menyampaikan keinginannya dan lainnya, maka selaku pemegang saham, menteri yang bertindak dalam persero untuk menyampaikannya dalam RUPS. Namun dalam kenyataannya, negara sebagai pemegang saham terlalu mengintervensi dalam pengelolaan BUMN seperti kerugian dalam pengelolaan persero dianggap merugikan keuangan negara. Hal ini sesuai dengan pendapat Oemar Moechtar yang mempunyai karakteristik yang istimewa , yaitu:

BUMN mempunyai keistimewaan karakteristik yang tidak dipunya oleh badan usaha lain, yang dirumuskan sebagai : “ *A corporation clothed with the power of government but possessed the flexibility an initiative of a private enterprise* (suatu badan usaha yang “berbaju” pemerintah tetapi mempunyai fleksibilitas dan inisiatif sebagai perusahaan swasta).⁹³

⁹³ Oemar Moechtar, *Op.Cit.*, 2.

Pada saat ini dalam pengelolaan BUMN terdiri dari 2 jenis perusahaan yang diakui sebagai BUMN. Dalam UU BUMN menyebutkan 2 jenis perusahaan BUMN itu sebagai berikut:

- a. *Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.*
- b. *Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.*

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya dalam latar belakang, penulis membatasi penelitian ini pada BUMN berbentuk persero yang sahamnya kurang dari 100% dimiliki negara.

Berdasarkan pengertian persero dalam UU BUMN, menyebutkan bahwa persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas, maka persero dan perseroan itu bukanlah hal yang berbeda, melainkan perseroan terbatas adalah bentuk dari persero. Hal ini juga dapat dilihat dalam Pasal 11 UU BUMN yang menegaskan 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.*

Namun Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas sudah tidak berlaku lagi dan sudah diganti dengan UU PT. Dengan demikian, segala

yang diatur mengenai PT juga mengatur persero karna PT adalah bentuk dari persero yang tunduk pada UU PT.

Subjek hukum persero adalah badan hukum privat. Apabila entitas persero sebagai badan hukum ingin diakui, maka persero harus memenuhi syarat materil dan formil sebagai badan hukum. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya mengenai doktrin badan hukum sebagai syarat materil badan hukum, menurut Dyah Hapsari Prananingrum yaitu :

Setiap badan hukum yang dapat dikatakan mampu bertanggungjawab (*recht-bevoegheid*) secara hukum, harus memiliki empat unsur pokok, yaitu:⁹⁴

- a. Harta kekayaan yang terpisah dari kekayaan subjek hukum yang lain;
- b. Mempunyai tujuan ideal tertentu yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
- c. Mempunyai kepentingan sendiri dalam lalu lintas hukum;
- d. Ada organisasi kepengurusannya yang bersifat teratur menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dan peraturan internalnya sendiri.

Setelah syarat materil persero sebagai badan hukum terpenuhi selanjutnya untuk mengakui entitas persero sebagai badan hukum secara sah persero harus didaftarkan sebagai badan hukum menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari syarat materil sebagai badan hukum yang dikemukakan oleh Dyah Hapsari Prananingrum, adanya harta kekayaan yang terpisah dari kekayaan subjek

⁹⁴ Dyah Hapsari Prananingrum, *Op.Cit.*, 84.

hukum yang lain sejalan dengan Pasal 4 ayat 1 UU BUMN yang menyebutkan bahwa, *Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan*. Selanjutnya pada bagian penjelasan Pasal 4 ayat 1 UU BUMN menjelaskan yang dimaksud dengan kekayaan negara yang dipisahkan sebagai modal negara dalam BUMN sebagai berikut:

Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Jadi, adanya pemisahan harta kekayaan negara dalam persero bukan saja sebagai salah satu syarat materiil untuk mengakui entitas persero sebagai badan hukum, tetapi dalam praktiknya pemisahan harta kekayaan negara sebagai modal dalam persero diatur secara tegas dalam UU BUMN.

Namun kekayaan negara yang dipisahkan sebagai modal negara dalam persero tidak sesuai dengan konsep dipisahkan yaitu membedakan dan/atau membatasi campur tangan negara sebagai pemilik modal persero dalam pengelolaan kekayaan yang dipisahkan tersebut. Hal ini dapat dilihat dalam perumusan keuangan negara pada UU Keuangan Negara. Kekayaan negara yang dipisahkan tersebut termasuk dalam ruang lingkup keuangan negara yang diatur dalam Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara yaitu: *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;

Ruang lingkup keuangan negara yang sangat luas ini yang menyebabkan ketidaksinkronan antara peraturan pengelolaan keuangan negara dengan peraturan pengelolaan persero. Dimana kekayaan negara yang dipisahkan tersebut dijadikan sebagai modal negara dalam BUMN termasuk dalam ruang lingkup keuangan negara, tentu hal ini bertentangan dengan Pasal 4 ayat 1 UU BUMN yang menyebutkan bahwa: *Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan*. Ketidaksinkronan peraturan akibat perumusan kekayaan negara yang dipisahkan terdapat dalam ranah hukum yang berbeda, yaitu keuangan negara dalam persero dalam ranah hukum privat dan keuangan negara dalam ranah hukum publik. Kekayaan negara yang dipisahkan dalam keuangan persero, pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat, sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan Pasal 4 ayat 1 UU BUMN. Sedangkan keuangan negara yang dipisahkan termasuk dalam keuangan negara, meskipun kekayaan negara yang disertakan dalam BUMN tetap termasuk dalam keuangan negara dengan demikian dalam pengelolaannya juga didasarkan pada pengelolaan keuangan negara. Ketidaksinkronan ini mengakibatkan ketidakpastian hukum, karena ketika dalam pengelolaan persero mengalami kerugian dianggap merugikan keuangan negara yang ada dalam persero. Hal ini membuat direksi sebagai pengurus dan pengelola persero merasa khawatir

dalam mengambil keputusan-keputusan bisnis, padahal direksi harus mengambil segala keputusan dengan cepat dan tepat, tetapi khawatir apabila keputusan bisnis tersebut mengalami kerugian, maka direksi dapat dijerat tindak pidana korupsi karena telah merugikan keuangan negara.

Akibat kekayaan negara yang dipisahkan dirumuskan dalam keuangan negara, maka perbuatan-perbuatan yang dapat merugikan keuangan negara dianggap melakukan tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam UU Tipikor. Dengan demikian karena modal persero berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, maka ketika persero mengalami kerugian juga dianggap merugikan keuangan negara dan termasuk dalam perbuatan tindak pidana korupsi.

UU Tipikor menyebutkan bahwa perbuatan-perbuatan yang dapat merugikan keuangan negara dianggap sebagai tindak pidana korupsi, yaitu diatur dalam Pasal 2 ayat 1 dan Pasal 3 UU Tipikor :

Pasal 2 ayat 1 UU Tipikor berbunyi: *Setiap orang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain yang suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara,*

Pasal 3 UU Tipikor berbunyi: *Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara,*

Menurut Ivan Satria Wijaya dalam jurnalnya yang berjudul Pertanggungjawaban Pengurus Badan Usaha Milik Negara Terhadap Kerugian Keuangan Negara Pada Pengelolaan Persero menyimpulkan bahwa:

Berdasarkan ketentuan undang undang keuangan negara, modal BUMN yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan merupakan keuangan negara, sehingga dengan adanya kerugian pada keuangan BUMN, dapat diasumsikan bahwa keuangan negara juga ikut dirugikan. Pencantuman unsur merugikan keuangan negara dalam perumusan tindak pidana korupsi yang dilakukan seseorang dalam perseroan tersebut tentu akan membawa akibat hukum tertentu dalam hukum pembuktian, yaitu adanya kerugian keuangan negara.⁹⁵

Ketidaksinkronan peraturan dalam mengatur kekayaan negara dalam Undang-Undang dapat dilihat dalam perbandingan Undang-Undang dibawah ini :

Undang-Undang	Pengertian/definisi/ruang lingkup “kekayaan negara”
UU PT	Dalam UU PT tidak mengatur tentang kekayaan negara, karena UU PT hanya mengatur perseroan secara umum.
UU BUMN	<p>Pasal 4 ayat 1 UU BUMN</p> <p>Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.</p> <p>Dalam penjelasan Pasal 4 ayat 1 menjelaskan bahwa:</p> <p>Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun</p>

⁹⁵ Ivan Satria Wijaya, *Op.Cit.*, 5-6.

	<p>pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.</p>
UU Keuangan Negara	<p>Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara</p> <p>Kekayaan negara yang dikelola sendiri maupun pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang dan termasuk kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara/daerah merupakan keuangan negara.</p>
UU BPK	<p>Pasal 6 ayat 1 UU BPK</p> <p>BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.</p> <p>Dalam penjelasan Pasal 6 ayat 1 UU BPK</p> <p>Yang dimaksud dengan "keuangan negara" meliputi semua unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur tentang keuangan negara.</p> <p>Dengan demikian bila mengacu pada undang-undang yang mengatur keuangan negara, kekayaan negara termasuk dalam keuangan negara.</p>
UU Tipikor	<p>Dalam bagian penjelasan umum UU Tipikor menjelaskan bahwa:</p> <p>Keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. (a) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga

	<p>Negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;</p> <p>2. (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. Sedangkan yang dimaksud dengan Perekonomian Negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.</p>
<p>UU Perbendaharaan Negara</p>	<p>UU Perbendaharaan Negara tidak mengatur tentang kekayaan negara karena Undang-Undang ini hanya mengatur tentang administrasi keuangan negara. Namun dalam bagian penjelasan umum Undang-Undang ini menjelaskan bahwa kekayaan dipisahkan yang ditetapkan dalam APBN termasuk dalam keuangan negara.</p>

Dalam perbandingan Undang-Undang dalam tabel diatas, bahwa UU BUMN mengatur bahwa kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN pembinaan dan pengelolaanya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat sedangkan dalam Undang-Undang yang mengatur tentang keuangan negara menyebutkan bahwa kekayaan negara yang dipisah termasuk dalam keuangan negara. Sehingga inilah yang menjadi isu hukum penulis dalam penelitian ini, karena adanya ketidaksinkronan peraturan antara UU BUMN dengan UU Keuangan Negara dan

UU Tipikor mengenai status kekayaan negara yang dipisahkan sebagai dasar dalam menentukan kerugian persero apakah menjadi kerugian keuangan negara atau tidak.

Persero sebagai badan usaha yang berorientasi pada *profit oriented* (mencari keuntungan) diharapkan dapat memperoleh keuntungan, namun jika dalam pengelolaanya persero mengalami kerugian itu merupakan hal yang wajar sebagai kegiatan bisnis. Dalam UU BUMN dan UU PT tidak mengatur secara jelas mengenai definisi kerugian persero.

Menurut pendapat penulis penyebab kerugian persero itu terdiri dari 2 sebab yaitu:

- a. Kerugian persero yang diakibatkan karena kesalahan dan kelalaian organ persero.

Dalam UU PT terdapat pasal-pasal yang merumuskan penyebab terjadinya kerugian persero akibat kesalahan dan kelalaian organ persero.

- 1) Kerugian perseroan yang disebabkan oleh pemegang saham.

Kerugian perseroan yang disebabkan oleh pemegang saham disebutkan dalam Pasal 3 ayat 2 UU PT yang berbunyi:

Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku apabila:

- i. *persyaratan Perseroan sebagai badan hukum belum atau tidak terpenuhi;*
- ii. *pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung dengan itikad buruk memanfaatkan Perseroan untuk kepentingan pribadi;*

- iii. *pemegang saham yang bersangkutan terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Perseroan; atau*
- iv. *pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan Perseroan, yang mengakibatkan kekayaan Perseroan menjadi tidak cukup untuk melunasi utang Perseroan.*

Dalam Pasal 3 UU PT ini mengatur bahwa pemegang saham tidak bertanggungjawab secara pribadi terhadap perikatan atas nama perseroan dan tidak bertanggungjawab melebihi saham atas kerugian perseroan. Namun para pemegang saham juga dapat diminta pertanggungjawabannya atas kerugian persero apabila terbukti melakukan perbuatan yang terdapat dalam Pasal 3 ayat 2 UU PT.

- 2) Kerugian perseroan yang disebabkan pemegang saham tidak dapat mengembalikan dividen interim.

Kerugian perseroan yang disebabkan pemegang saham tidak dapat mengembalikan dividen interim disebutkan dalam Pasal 72 ayat 6 UU PT yang berbunyi: *Direksi dan Dewan Komisaris bertanggung jawab secara tanggung renteng atas kerugian Perseroan, dalam hal pemegang saham tidak dapat mengembalikan dividen interim sebagaimana dimaksud pada ayat (5).*

Pembagian dividen interim kepada para pemegang saham ditetapkan berdasarkan keputusan direksi dan persetujuan dewan komisaris dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 72 ayat 2

dan ayat 3 UU PT dengan syarat apabila jumlah kekayaan bersih perseroan tidak menjadi lebih kecil daripada jumlah modal ditempatkan dan disetor ditambah cadangan wajib serta tidak boleh mengganggu atau menyebabkan perseroan tidak dapat memenuhi kewajibannya pada kreditor atau mengganggu kegiatan perseroan.

Namun setelah tahun buku berakhir ternyata perseroan mengalami kerugian, maka dividen interim yang telah dibagikan kepada para pemegang saham harus dikembalikan kepada perseroan. Jika pemegang saham tidak dapat mengembalikan dividen interim, maka direksi dan dewan komisaris yang bertanggungjawab secara tanggung renteng atas kerugian perseroan. Hal tersebut didasarkan pada Pasal 72 ayat 4 UU PT bahwa: *Pembagian dividen interim ditetapkan berdasarkan keputusan Direksi setelah memperoleh persetujuan Dewan Komisaris, dengan memperhatikan ketentuan pada ayat (2) dan ayat (3).*

- 3) Kerugian perseroan yang disebabkan oleh direksi bersalah dan lalai dalam menjalankan tugasnya.

Kerugian perseroan yang disebabkan oleh direksi bersalah dan lalai dalam menjalankan tugasnya, disebutkan dalam Pasal 97 ayat 3 UU PT yang berbunyi: *Setiap anggota Direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian*

Perseroan apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

Direksi bertanggungjawab atas pengurusan perseroan yang didasarkan dengan itikad baik dan penuh tanggungjawab sebagaimana diatur dalam Pasal 97 ayat 2 UU PT. Namun direksi tidak dapat diminta pertanggungjawabannya sebagaimana diatur dalam Pasal 97 ayat 3 jika direksi dapat memenuhi unsur-unsur yang diatur dalam Pasal 97 ayat 5.

- 4) Kerugian perseroan yang diakibatkan anggota direksi tidak melaksanakan kewajibannya.

Kerugian perseroan yang diakibatkan anggota direksi tidak melaksanakan kewajibannya disebutkan dalam Pasal 101 ayat 2 UU PT yang berbunyi: *Anggota Direksi yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan menimbulkan kerugian bagi Perseroan, bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian Perseroan tersebut.*

Dalam hal ini kewajiban yang dimaksud anggota direksi wajib melaporkan kepada perseroan mengenai saham yang dimiliki anggota direksi yang bersangkutan dan/atau keluarganya dalam perseroan dan perseroan lain untuk selanjutnya dicatat dalam daftar khusus. Anggota direksi yang tidak melaksanakan

kewajibannya dan menimbulkan kerugian perseroan, maka bertanggungjawab secara pribadi atas kerugian perseroan.

- 5) Kerugian perseroan yang diakibatkan kesalahan dan kelalaian anggota dewan komisaris menjalankan tugasnya.

Kerugian perseroan yang diakibatkan kesalahan dan kelalaian anggota dewan komisaris menjalankan tugasnya menurut Pasal 114 ayat 3 UU PT menyebutkan bahwa: *Setiap anggota Dewan Komisaris ikut bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian Perseroan apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2).*

Dalam menjalankan tugasnya anggota dewan komisaris wajib dengan itikad baik, kehati-hatian, dan bertanggung jawab terhadap pengawasan atas kebijakan pengurusan, jalannya pengurusan pada umumnya, baik mengenai perseroan maupun usaha perseroan, dan memberi nasihat kepada direksi sebagaimana diatur dalam Pasal 108 ayat 1 UU PT. Apabila anggota dewan komisaris dalam menjalankan tugasnya tidak didasarkan dengan itikad baik, kehati-hatian dan bertanggung jawab sehingga menimbulkan kerugian pada persero, maka anggota dewan komisaris ikut bertanggung jawab atas kerugian persero tersebut.

- b. Kerugian persero yang diakibatkan keputusan bisnis.

Kerugian persero yang diakibatkan keputusan bisnis ini memang tidak diatur dalam UU BUMN maupun UU PT. Namun karena persero merupakan kegiatan bisnis, maka ketika persero memperoleh keuntungan ataupun kerugian merupakan hal yang wajar. Kerugian persero yang diakibatkan keputusan bisnis adalah kerugian murni terjadi akibat keputusan yang diambil dalam pengelolaan persero.

Dalam menentukan kerugian persero tidak dapat dikatakan kerugian satu kali sebagai kerugian persero, hal ini didasarkan pada adanya laporan tahunan yang diatur dalam UU BUMN dan UU PT. Kedua UU ini mengatur tentang laporan laba rugi yang disertakan dalam laporan tahunan dalam bentuk laporan keuangan sebagai laporan kemampuan (prestasi) persero dalam pengelolaan persero selama satu periode (tahun buku). Laporan keuangan persero tersebut disusun berdasarkan standar akuntansi keuangan yang diatur dalam Pasal 66 ayat 3 UU PT. Laporan laba rugi merupakan laporan yang meliputi keuntungan dan kerugian yang didapat dalam satu periode pengelolaan persero yang kemudian diakumulasikan untuk menentukan satu kesimpulan apakah dalam pengelolaan persero mengalami keuntungan atau kerugian. Dalam hal ini yang memutuskan persero mengalami kerugian atau tidak ada adalah Dewan Standar Akuntan Keuangan berdasarkan Standar Akuntan Keuangan. Dengan demikian, tidak dapat dikatakan kerugian satu kali sebagai kerugian persero karena dalam laporan laba rugi hanya terdapat satu kesimpulan dalam kemampuan pengelolaan persero.

Dalam hal persero mengalami kerugian, dengan adanya pemisahan kekayaan persero dengan pendirinya sebagai badan hukum, maka pertanggungjawabannya hanya sebatas pada saham (modal) yang disertakan saja, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat 1 UU PT yaitu: *Pemegang saham Perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimiliki.*

Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya, menurut penulis kerugian BUMN yang berbentuk persero bukan merupakan kerugian keuangan negara karna adanya pemisahan kekayaan negara. Pendapat tersebut didasarkan pada :

1. Adanya doktrin badan hukum yang mengatur tentang syaraat materiil untuk mengakui entitas persero sebagai badan hukum.

Untuk mengakui entitas persero sebagai badan hukum terdapat 4 syarat materiil dan syarat formil yang telah dijelaskan sebelumnya. Salah satunya menyebutkan adanya pemisahan kekayaan dengan pendirinya, dalam hal ini negara adalah pendiri persero. Maka kekayaan negara yang disertakan dalam persero harus dipisah dengan keuangan negara. Pemisahan kekayaan ini penting dalam pengelolaan persero karna jika persero tersebut mengalami kerugian dan dinyatakan pailit, negara sebagai pendirinya tidak mungkin dinyatakan pailit juga.

2. Pengelolaan persero tunduk pada UU BUMN dan UU PT.

Dalam Pasal 4 ayat 1 UU BUMN menyebutkan bahwa modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Pengelolaan kekayaan

negara yang dipisahkan itu tidak lagi didasarkan pada sistem pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja negara, tetapi pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa PT adalah bentuk dari persero, maka segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas berlaku pada persero sebagaimana diatur dalam Pasal 11 UU BUMN. Dengan demikian kekayaan negara yang dipisahkan tersebut saat disertakan sebagai modal negara dalam persero pengelolaanya didasarkan pada UU BUMN dan UU PT.

3. Adanya teori transformasi hukum oleh Arifin P. Soeria Atmadja.

Teori transformasi yang dikemukakan oleh Arifin P. Soeria Atmadja, bahwa status yuridis kekayaan negara yang sudah dipisahkan berasal dari keuangan negara yaitu sebagai keuangan publik berubah menjadi keuangan badan hukum lain yang berstatus yuridis badan hukum privat.

Negara merupakan badan hukum publik, kedudukan hukum yang dimiliki negara harus diadakan pembagian dalam bentuk publik dan privat. Hukum yang mengatur kepunyaan publik pengaturannya dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan tersendiri sedangkan, hukum yang mengatur kepunyaan privat ini dapat disamakan dengan hukum perdata. Konteks mengenai hal pengaturan secara privat, pemerintah merupakan representasi dari negara dalam melakukan tindakan atau perbuatan yang bersifat privat (perdata). Maka dari itu, ketika pemerintah mewakili negara mengadakan hubungan hukum dengan subjek hukum lain didasarkan pada hukum privat. Contohnya, pada saat pemerintah

mengadakan kerja sama yang bertujuan untuk melakukan pengembangan ekonomi negara bersama dengan subjek hukum lainnya (swasta) dengan mendirikan sebuah persero. Bentuk kerja sama pemerintah dengan subjek hukum lain tersebut sesuai dengan UU PT dilakukan atas dasar perjanjian. Dengan begitu, pemerintah dalam mengadakan perjanjian dengan subjek hukum lain harus tunduk dalam syarat-syarat sah adanya perjanjian yang diatur dalam KUHPerdota yaitu pada Pasal 1320 KUHPerdota :

Untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat:

- 1. sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;*
- 2. kecakapan untuk membuat suatu perikatan;*
- 3. suatu hal tertentu;*
- 4. suatu sebab yang halal.*

Dalam hal adanya perjanjian pemerintah dengan subjek hukum lain (swasta) untuk mendirikan sebuah persero, maka pemerintah tidak dapat menggunakan kewenangannya sebagai badan hukum publik dalam pengelolaan persero tersebut, tetapi pemerintah bertindak sebagai badan hukum privat sehingga dalam pengelolaan persero tersebut tidak dapat dibebankan pada pemerintah sebagai badan hukum publik.

Dengan demikian, pemisahan kekayaan negara artinya negara menyisihkan keuangannya untuk dijadikan modal dalam pendirian persero sehingga konsekuensinya negara ikut menanggung resiko dan bertanggungjawab terhadap kerugian usaha yang dibiayainya. Dalam hal ini, pada saat negara menyertakan modalnya ke dalam persero kedudukan negara bukanlah sebagai badan hukum publik namun sebagai badan hukum privat dan status kekayaan negara yang dipisahkan tersebut bukan lagi termasuk keuangan negara karena telah terjadi

transformasi hukum yaitu dari keuangan publik menjadi keuangan privat seperti teori transformasi hukum yang dikemukakan menurut Arifin P. Soeria Atmadja yang telah dijelaskan sebelumnya. Penulis setuju dengan kesimpulan Arifin P. Soeria Atmadja dengan adanya transformasi hukum menyimpulkan bahwa:

Negara/daerah pada saat bersamaan dengan pemisahan kekayaan tersebut, tidak lagi memiliki Imunitas publik sehingga kedudukan negara/daerah dari segi hukum, sama halnya dengan kedudukan hukum pemegang saham swasta lainnya karena perseroan terbatas yang sahamnya, baik di bawah 51% maupun 100% dimiliki oleh negara/daerah, wajib tunduk pada undang-undang nomor 40 tahun 2007 tentang perseroan terbatas yang berada dalam domain hukum perdata, dan bukan termasuk ke dalam domain hukum publik berdasarkan lingkungan kuasa hukum yang berlaku (*gebiedsleer*).

Kerugian persero tidak dapat dianggap sebagai kerugian keuangan negara yang kemudian dianggap sebagai perbuatan tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat 1 dan Pasal 3 UU Tipikor karena adanya pemisahan kekayaan negara dalam persero. Namun kerugian keuangan negara sebagai perbuatan tindak pidana korupsi terjadi jika seseorang dengan sengaja melakukan penggelapan pada saham persero yang dimiliki negara. Seperti yang juga disampaikan oleh Erman Rajagukguk bahwa direksi dan komisaris bila tindakannya merugikan negara sebagai pemegang saham persero yaitu:

Direksi suatu perusahaan BUMN Persero dapat dituntut dari sudut hukum pidana. Hal ini dapat saja dilakukan apabila 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.⁹⁶

Bila dikaitkan dengan kerugian negara pada saat persero mengalami kerugian juga tidak dapat dikatakan sebagai kerugian keuangan negara. Dalam peranan negara yang direpresentasikan pada pemerintah, bahwa sebagai badan hukum privat dalam kerugian persero yang timbul atau disebabkan adanya penyimpangan pada persero yaitu pada Pasal 2 ayat 1 dan Pasal 3 UU Tipikor bukan sebagai tindakan yang merugikan keuangan negara. Seperti pada praktiknya, Jaksa Penuntut Umum menerapkan Pasal-Pasal tersebut pada dakwaannya, dikarenakan modal persero berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, maka dakwaan tersebut dapat dinyatakan tidak memenuhi unsur-unsur tindak pidana korupsi. Hal ini dikarenakan ketika negara sebagai badan hukum privat menyertakan modalnya pada persero, maka pada saat itu entitasnya sebagai badan hukum publik hilang dan kekayaannya juga dipisahkan dengan keuangan negara serta dasar pengelolaan dan pertanggungjawabannya kekayaan negara yang dipisahkan tersebut berpedoman pada hukum privat.

⁹⁶ Erman Rajagukguk, *Pengertian Keuangan Negara dan Kerugian Negara* (2006) *Makalah dalam diskusi publik 'Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi' Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, Jakarta, 7-8.*