

**STATUS KERUGIAN BADAN USAHA MILIK NEGARA SEBAGAI
KERUGIAN NEGARA DALAM PERSPEKTIF HUKUM
KEUANGAN NEGARA**

Oleh:
Miriam Mahalia
Rafa Ardhan
Dava Fransisco
Edra Satmaidi

miriammahalia@gmail.com

Fakultas Hukum Universitas Bengkulu

ABSTRAK

Persoalan mengenai apakah kerugian yang dialami oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dapat dikategorikan sebagai kerugian negara merupakan salah satu isu hukum yang paling diperdebatkan dalam ranah hukum keuangan negara dan hukum pidana korupsi di Indonesia. Ketidakjelasan konseptual ini berdampak langsung pada penerapan hukum, khususnya dalam penuntutan perkara korupsi yang melibatkan BUMN. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan BUMN dalam sistem keuangan negara, mengkaji konsep kerugian negara berdasarkan hukum positif yang berlaku, serta menelaah secara kritis argumen-argumen hukum yang mendukung maupun menolak kategorisasi kerugian BUMN sebagai kerugian negara. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat dualisme rezim hukum yang saling bertentangan: rezim hukum keuangan negara yang memandang kekayaan BUMN sebagai bagian dari keuangan negara, dan rezim hukum korporasi yang menegaskan pemisahan kekayaan setelah penyertaan modal negara dilakukan. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Putusan Nomor 77/PUU-IX/2011 telah memberikan penegasan mengenai persoalan ini, namun penerapannya dalam praktik peradilan masih menunjukkan inkonsistensi. Artikel ini berargumen bahwa penentuan status kerugian BUMN sebagai kerugian negara harus dilakukan dengan menggunakan pendekatan yang holistik, mempertimbangkan sumber modal, bentuk badan hukum, dan mekanisme pertanggungjawaban yang berlaku.

Kata Kunci: Badan Usaha Milik Negara, Kerugian Negara, Hukum Keuangan Negara, Kekayaan Negara yang Dipisahkan, Tindak Pidana Korupsi.

PENDAHULUAN

Negara memerlukan pengelolaan keuangan yang tertib, efisien, dan akuntabel guna menopang penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional yang berkesinambungan. Kerangka hukum pengelolaan keuangan negara di Indonesia telah dirumuskan secara komprehensif dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang mendefinisikan keuangan negara sebagai semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.¹ Ruang lingkup keuangan negara yang demikian luas mencakup pula kekayaan negara yang dipisahkan pada badan usaha milik negara, sebagaimana diatur secara eksplisit dalam Pasal 2 undang-undang tersebut.

Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut BUMN) merupakan instrumen strategis yang digunakan negara untuk berpartisipasi langsung dalam kegiatan ekonomi guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Kehadiran BUMN bukan semata-mata sebagai pelaku bisnis yang mengejar keuntungan, melainkan juga sebagai agen pembangunan yang mengemban fungsi pelayanan publik. Oleh karena itu, negara telah menyertakan modalnya dalam jumlah yang sangat besar ke dalam berbagai BUMN yang tersebar di berbagai sektor strategis, mulai dari energi, perbankan, telekomunikasi, hingga infrastruktur.

Permasalahan hukum yang kompleks dan kerap memicu perdebatan akademis maupun yudisial adalah ketika BUMN mengalami kerugian dalam menjalankan kegiatan usahanya. Pertanyaan mendasar yang muncul adalah: apakah kerugian yang dialami oleh BUMN secara otomatis merupakan kerugian negara? Pertanyaan ini bukan sekadar persoalan akademik yang bersifat spekulatif, melainkan memiliki konsekuensi hukum yang sangat nyata dan serius, terutama dalam konteks penegakan hukum tindak pidana korupsi. Sebab, apabila kerugian BUMN dikategorikan sebagai kerugian negara, maka perbuatan yang menyebabkan

¹Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286), Pasal 1 angka 1.

kerugian tersebut dapat dijerat dengan ketentuan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.²

Perdebatan ini bersumber dari adanya dua rezim hukum yang berbeda dan saling berhadapan. Di satu sisi, rezim hukum keuangan negara yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menegaskan bahwa kekayaan yang telah disertakan negara ke dalam BUMN tetap merupakan bagian dari keuangan negara, meskipun secara teknis telah dipisahkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Di sisi lain, rezim hukum korporasi yang didasarkan pada prinsip *separate legal entity* dalam hukum perseroan menegaskan bahwa begitu negara menyertakan modal ke dalam BUMN yang berbadan hukum, kekayaan tersebut telah menjadi kekayaan badan hukum yang mandiri, terpisah dari kekayaan negara selaku pemegang saham.³

Konsekuensi dari ketidakjelasan konseptual ini dapat disaksikan dalam berbagai putusan pengadilan yang saling bertentangan. Dalam beberapa perkara, aparat penegak hukum menggunakan rezim hukum keuangan negara untuk mengkualifikasi kerugian BUMN sebagai kerugian negara guna memenuhi unsur delik korupsi. Sementara itu, dalam perkara lain, terdapat argumentasi kuat dari sisi hukum korporasi yang menolak kualifikasi tersebut. Mahkamah Konstitusi sendiri telah berulang kali diajukan permohonan pengujian terkait persoalan ini dan telah mengeluarkan beberapa putusan penting, namun dalam tataran praktik penerapan hukum, inkonsistensi tetap saja terjadi.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, tulisan ini dimaksudkan untuk mengkaji secara mendalam dan kritis mengenai tiga persoalan pokok, yaitu: pertama, bagaimana kedudukan BUMN dalam sistem keuangan negara Indonesia; kedua, bagaimana konsep kerugian negara dirumuskan dalam hukum keuangan negara; dan ketiga, bagaimana perspektif hukum keuangan negara memandang status kerugian BUMN dalam hubungannya dengan kerugian negara. Ketiga

²Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, Pasal 2 ayat (1).

³Erman Rajagukguk, "Perlu Dipertimbangkan: Kerugian BUMN Bukan Kerugian Negara", *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 26 No. 1 (2007), hlm. 16.

persoalan ini akan dikaji dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif sehingga diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran yang bermakna bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum keuangan negara.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu suatu metode penelitian yang menitikberatkan kajiannya pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, dan doktrin hukum. Metode ini dipilih karena permasalahan yang dikaji bersifat konseptual-normatif, yakni berkaitan dengan penafsiran dan analisis ketentuan hukum positif yang mengatur tentang keuangan negara dan BUMN dalam kaitannya dengan konsep kerugian negara.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang relevan sebagai dasar analisis, meliputi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, serta Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pendekatan konseptual dilakukan dengan mengkaji konsep-konsep hukum dan doktrin-doktrin yang relevan dalam ilmu hukum keuangan negara dan hukum korporasi.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi seluruh peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan di atas beserta putusan-putusan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung yang relevan. Bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku teks hukum, jurnal ilmiah hukum, makalah, dan berbagai tulisan akademis lainnya yang berkaitan dengan tema penelitian. Sedangkan bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia hukum yang digunakan untuk

membantu penafsiran istilah-istilah teknis yuridis. Seluruh bahan hukum tersebut diolah dan dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode deskriptif-analitis untuk menghasilkan kesimpulan yang sistematis dan ilmiah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Konsep dan Ruang Lingkup Keuangan Negara dalam Hukum Positif Indonesia

1. Pengertian Keuangan Negara

Pemahaman yang benar dan komprehensif mengenai konsep keuangan negara merupakan prasyarat mutlak sebelum memasuki pembahasan mengenai BUMN dan kerugian negara. Hal ini disebabkan karena kontroversi yang ada sesungguhnya berakar dari perbedaan interpretasi atas ruang lingkup keuangan negara itu sendiri.

Secara etimologis, keuangan negara merupakan terjemahan dari istilah *staatsfinancien* dalam bahasa Belanda atau *public finance* dalam bahasa Inggris. Dalam perspektif ilmu keuangan publik, keuangan negara diartikan sebagai ilmu yang mempelajari tentang cara-cara pemerintah dalam memperoleh, menggunakan, dan mengelola dana untuk membiayai pengeluaran negara.

Dalam perspektif hukum, Adrian Sutedi mendefinisikan keuangan negara sebagai seluruh hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.⁴ Pengertian ini menekankan pada aspek yuridis dari keuangan negara, yakni hubungan hak dan kewajiban negara yang bernilai ekonomis.

Jimly Asshiddiqie memberikan pandangan yang lebih luas dengan menyatakan bahwa keuangan negara mencakup seluruh sumber daya ekonomi yang berada dalam penguasaan negara, termasuk kekayaan alam yang belum dan telah diolah, kekayaan yang diperoleh melalui pajak dan pungutan lainnya, kekayaan dalam bentuk investasi negara, dan berbagai bentuk kekayaan lainnya

⁴Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 2.

yang dikuasai oleh negara.⁵ Pandangan ini mencerminkan pendekatan yang lebih substantif dan luas dalam memandang keuangan negara.

Secara normatif, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara memberikan definisi yang komprehensif dan bersifat mengikat secara hukum. Berdasarkan ketentuan undang-undang tersebut, keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban dimaksud.⁶ Definisi ini memiliki karakter yang sangat luas sehingga mencakup pula kekayaan negara yang dikelola oleh pihak ketiga, termasuk BUMN.

2. Ruang Lingkup Keuangan Negara

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 merinci ruang lingkup keuangan negara secara enumeratif. Ruang lingkup tersebut meliputi: hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, serta melakukan pinjaman; kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga; penerimaan negara; pengeluaran negara; penerimaan daerah; pengeluaran daerah; kekayaan negara atau 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 atau perusahaan daerah; kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum; dan kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.⁷

Dari perincian tersebut, yang paling relevan dengan pembahasan ini adalah ketentuan mengenai kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara

⁵Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 2 huruf g.

⁶Ibid., Pasal 2 huruf h.

⁷Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 48/PUU-XI/2013, hlm. 77-78.

(BUMN),⁸ dan kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan.⁹ Dua ketentuan ini menjadi dasar argumentasi bahwa kekayaan BUMN, meskipun telah dipisahkan dari APBN, tetap termasuk dalam lingkup keuangan negara dan oleh karenanya kerugiannya pun merupakan kerugian negara.

Perluasan ruang lingkup keuangan negara ini kemudian menjadi pokok perdebatan dengan doktrin hukum korporasi. Apabila kekayaan yang telah dipisahkan tetap dianggap sebagai keuangan negara, maka prinsip pemisahan kekayaan (*separate legal entity*) dalam hukum perusahaan menjadi tidak sepenuhnya berlaku terhadap BUMN. Inilah titik tegangan hukum yang paling fundamental dalam persoalan ini.

B. Kedudukan BUMN dalam Sistem Hukum Keuangan Negara

1. Pengertian dan Bentuk BUMN

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara mendefinisikan BUMN sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.¹⁰ Dari definisi ini terdapat dua unsur penting yang perlu digarisbawahi: pertama, modal BUMN berasal dari kekayaan negara; dan kedua, kekayaan negara tersebut telah dipisahkan dari keuangan negara dalam arti umum, dalam hal ini APBN.

Kata "dipisahkan" dalam definisi tersebut mempunyai makna yuridis yang krusial. Pemisahan ini berarti bahwa kekayaan tersebut tidak lagi merupakan kekayaan negara dalam pengelolaan langsung pemerintah, melainkan telah menjadi kekayaan badan hukum yang mandiri, yakni BUMN itu sendiri. Oleh karena itu, pengelolaan dan pertanggungjawaban atas kekayaan tersebut

⁸Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297), Pasal 1 angka 1.

⁹Ridwan Khairandy, *Hukum Perseroan Terbatas* (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm. 34.

¹⁰Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Penjelasan Umum.

mengikuti ketentuan hukum yang berlaku bagi badan usaha yang bersangkutan, bukan ketentuan yang berlaku bagi keuangan negara pada umumnya.¹¹

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003, BUMN dibedakan menjadi dua bentuk, yaitu Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum). Persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas dan modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh negara, dengan tujuan utama mengejar keuntungan.¹² Sementara Perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang atau jasa yang bermutu tinggi sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.¹³

Perbedaan bentuk ini secara langsung berimplikasi pada rezim hukum yang berlaku. Persero yang berbentuk perseroan terbatas tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, sehingga hubungan hukum antara negara dan Persero pada dasarnya merupakan hubungan antara pemegang saham dengan perusahaan. Hal ini berarti bahwa prinsip-prinsip hukum korporasi sepenuhnya berlaku, termasuk prinsip *separate legal entity* dan *limited liability*. Sedangkan Perum yang tidak berbentuk perseroan terbatas memiliki kedudukan hukum yang lebih kuat sebagai entitas yang terkait langsung dengan pengelolaan keuangan negara.

2. Konsep Kekayaan Negara yang Dipisahkan

Konsep kekayaan negara yang dipisahkan merupakan konsep sentral yang menjadi inti perdebatan mengenai status kerugian BUMN. Penyertaan modal negara ke dalam BUMN dilakukan dalam rangka pendirian atau penyertaan modal pada BUMN yang telah ada dan berasal dari APBN, kapitalisasi

¹¹Ibid., Pasal 11.

¹²Ibid., Pasal 35.

¹³Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756), Pasal 3 ayat (1).

cadangan, dan/atau sumber lainnya.¹⁴ Proses penyertaan modal tersebut dilakukan dengan peraturan pemerintah.¹⁵

Arifin P. Soeria Atmadja, salah satu pakar hukum keuangan negara terkemuka, berpendapat bahwa konsep pemisahan kekayaan dalam konteks keuangan negara tidak berarti bahwa kekayaan tersebut telah sepenuhnya lepas dari lingkup keuangan negara. Pemisahan tersebut hanya berimplikasi pada mekanisme pengelolaan dan pertanggungjawaban yang berbeda, namun secara substantif kekayaan tersebut tetap merupakan bagian dari keuangan negara karena bersumber dari keuangan negara.¹⁶

Pandangan yang berbeda dikemukakan oleh Iwan Erar Joesoef yang menegaskan bahwa pemisahan kekayaan dalam konteks BUMN haruslah dimaknai secara konsekuen sesuai dengan prinsip hukum perusahaan. Ketika negara menyertakan modalnya ke dalam suatu badan hukum, maka pada saat itu pula kekayaan negara tersebut telah berubah status menjadi kekayaan badan hukum yang bersangkutan. Hubungan hukum antara negara dan kekayaan yang telah dipisahkan itu kemudian bukan lagi hubungan kepemilikan langsung, melainkan hubungan kepemilikan saham.¹⁷

Perbedaan pandangan dua sarjana hukum tersebut mencerminkan ketegangan konseptual yang sesungguhnya terjadi dalam tataran normatif. Undang-Undang Keuangan Negara menganut pandangan yang lebih luas mengenai keuangan negara sehingga mencakup pula kekayaan yang telah dipisahkan, sementara hukum korporasi secara tegas membedakan antara kekayaan pemegang saham dengan kekayaan korporasi.

3. Posisi Mahkamah Konstitusi mengenai Keuangan Negara pada BUMN

¹⁴Chatamarrasjid Ais, *Menyingkap Tabir Perseroan (Piercing the Corporate Veil): Kapita Selektta Hukum Perusahaan* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 7.

¹⁵Iwan Erar Joesoef, "Kekayaan Negara yang Dipisahkan pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN): Studi tentang Konsistensi Hukum Keuangan Negara", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 47 No. 2 (2017), hlm. 186.

¹⁶Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Pasal 4 ayat (1).

¹⁷Ibid., Pasal 4 ayat (2).

Mahkamah Konstitusi telah beberapa kali mengeluarkan putusan yang berkaitan dengan persoalan keuangan negara pada BUMN. Dalam Putusan Nomor 48/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa kekayaan BUMN yang berbentuk Persero merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Mahkamah menyatakan bahwa meskipun kekayaan tersebut telah dipisahkan dari APBN, namun karena berasal dari kekayaan negara dan negara tetap sebagai pemegang saham, maka kekayaan tersebut tetap termasuk dalam ruang lingkup keuangan negara.¹⁸

Namun demikian, dalam putusan lainnya, yakni Putusan Nomor 77/PUU-IX/2011, Mahkamah Konstitusi juga menegaskan bahwa terdapat perbedaan regime hukum antara BUMN yang berbentuk Persero dengan badan hukum negara lainnya. Untuk Persero, ketentuan Undang-Undang Perseroan Terbatas berlaku, dan oleh karenanya pengelolaan keuangannya mengikuti prinsip-prinsip korporasi. Dengan demikian, sesungguhnya Mahkamah Konstitusi sendiri mengakui adanya dualisme rezim hukum yang harus diselesaikan secara kasuistis berdasarkan bentuk badan hukum BUMN yang bersangkutan.

C. Konsep Kerugian Negara dalam Hukum Keuangan Negara

1. Pengertian Kerugian Negara

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mendefinisikan kerugian negara sebagai kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.¹⁹ Dari definisi ini dapat diidentifikasi beberapa unsur yang harus terpenuhi secara kumulatif agar suatu kerugian dapat dikategorikan sebagai kerugian negara, yaitu: adanya kekurangan kekayaan negara, kekurangan tersebut bersifat nyata dan pasti jumlahnya, dan kekurangan tersebut disebabkan oleh perbuatan melawan hukum.

¹⁸Arifin P. Soeria Atmadja, Op. Cit., hlm. 224.

¹⁹Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Pasal 1 angka 2.

Unsur "nyata dan pasti" memiliki implikasi hukum yang penting, yakni bahwa kerugian negara tidak dapat didasarkan pada perkiraan atau perhitungan yang bersifat spekulatif. Kerugian tersebut harus telah terjadi secara aktual dan dapat dibuktikan dengan angka yang konkret dan terukur.²⁰ Hal ini berbeda dengan konsep "potensi kerugian negara" yang digunakan dalam beberapa kasus korupsi dan telah menimbulkan kontroversi tersendiri.

Marwan Effendy menambahkan bahwa unsur perbuatan melawan hukum dalam definisi kerugian negara mengandung makna bahwa kerugian yang timbul semata-mata dari risiko bisnis yang wajar tidak dapat serta-merta dikategorikan sebagai kerugian negara. Untuk dapat dikategorikan sebagai kerugian negara, harus ada perbuatan yang bertentangan dengan hukum yang secara kausal menyebabkan kekurangan kekayaan negara tersebut. Dengan demikian, kerugian bisnis BUMN yang terjadi dalam koridor pengelolaan yang wajar dan sesuai hukum tidak memenuhi unsur kerugian negara.

2. Peran dan Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan

Dalam sistem hukum keuangan negara Indonesia, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memegang peranan yang sangat sentral dalam penentuan kerugian negara. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan menegaskan bahwa BPK berwenang untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.²¹

Perluasan kewenangan BPK untuk memeriksa pengelolaan keuangan BUMN mengindikasikan bahwa pembentuk undang-undang memang memandang keuangan BUMN sebagai bagian dari keuangan negara yang berada dalam yurisdiksi pemeriksaan BPK. Hal ini memperkuat argumentasi bahwa dari

²⁰Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara, Pasal 2.

²¹Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 77/PUU-IX/2011, hlm. 64.

sudut pandang hukum keuangan negara, kekayaan dan kerugian BUMN tidak dapat dilepaskan begitu saja dari lingkup keuangan negara.²²

Di sisi lain, keterlibatan BPK dalam pemeriksaan BUMN sesungguhnya juga menimbulkan kerancuan konseptual tersendiri. Sebab apabila kekayaan BUMN Persero yang berbentuk perseroan terbatas sepenuhnya merupakan kekayaan korporasi, maka secara logis pemeriksaan atasnya seharusnya tidak dilakukan oleh BPK yang merupakan lembaga pemeriksa keuangan negara, melainkan oleh auditor independen swasta sebagaimana yang berlaku pada perusahaan-perusahaan swasta pada umumnya. Fakta bahwa BPK tetap memiliki kewenangan memeriksa BUMN justru menunjukkan bahwa secara normatif, pembuat undang-undang tidak secara tegas memisahkan keuangan BUMN dari keuangan negara.

D. Analisis Status Kerugian BUMN sebagai Kerugian Negara

1. Argumentasi Hukum yang Mendukung Kerugian BUMN sebagai Kerugian Negara

Terdapat sejumlah argumentasi hukum yang kuat yang mendukung pandangan bahwa kerugian BUMN merupakan kerugian negara. Pertama, dari aspek sumber modal, tidak dapat dipungkiri bahwa modal BUMN berasal dari keuangan negara dalam bentuk penyertaan modal yang bersumber dari APBN. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 secara eksplisit memasukkan kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara sebagai bagian dari ruang lingkup keuangan negara.²³ Oleh karena itu, secara normatif, apapun yang terjadi terhadap kekayaan tersebut, termasuk kerugian, tetap merupakan persoalan keuangan negara.

Kedua, dari aspek tujuan penyertaan modal, negara melakukan penyertaan modal ke dalam BUMN bukan semata-mata untuk tujuan komersial, melainkan

²²Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355), Pasal 1 angka 22.

²³Marwan Effendy, *Tipologi Kejahatan Perbankan dari Perspektif Hukum Pidana* (Jakarta: Sumber Ilmu Jaya, 2005), hlm. 53.

dalam rangka penyelenggaraan tugas-tugas negara di bidang ekonomi untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, kekayaan BUMN memiliki dimensi publik yang tidak dapat diabaikan. Kerugian yang terjadi pada BUMN berarti berkurangnya kemampuan negara untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi publiknya tersebut.

Ketiga, dari aspek akuntabilitas, pemerintah selaku pemegang saham BUMN memiliki kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan kekayaan negara yang disertakan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hal ini berbeda dengan perusahaan swasta yang tidak memiliki kewajiban pertanggungjawaban kepada lembaga legislatif. Adanya kewajiban pertanggungjawaban publik ini mengindikasikan bahwa meskipun secara teknis kekayaan tersebut telah dipisahkan, namun dari sisi pertanggungjawaban publik tetap merupakan keuangan negara.

Keempat, dari perspektif putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013, Mahkamah telah menegaskan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN tetap merupakan keuangan negara. Oleh karena itu, kerugian yang terjadi atasnya secara logis dan sistematis dapat dikategorikan sebagai kerugian negara, apabila unsur-unsur lainnya terpenuhi.²⁴

2. Argumentasi Hukum yang Menolak Kerugian BUMN sebagai Kerugian Negara

Di pihak lain, terdapat argumentasi hukum yang tidak kalah kuatnya untuk menolak kualifikasi kerugian BUMN sebagai kerugian negara. Argumentasi ini terutama bersumber dari doktrin hukum korporasi yang telah mapan dan diakui secara universal.

Pertama, doktrin *separate legal entity* menegaskan bahwa suatu badan hukum adalah subyek hukum yang mandiri dan terpisah dari para pendirinya maupun pemegang sahamnya. Ketika negara mendirikan atau menyertakan

²⁴Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654), Pasal 10 ayat (1).

modal ke dalam suatu perseroan terbatas (Persero), maka pada saat itu pula kekayaan tersebut telah beralih menjadi kekayaan perseroan, bukan lagi kekayaan negara.²⁵ Konsekuensinya, kerugian yang dialami Persero adalah kerugian Persero sebagai badan hukum, bukan kerugian negara selaku pemegang saham.

Kedua, prinsip *limited liability* dalam hukum perseroan menegaskan bahwa pemegang saham hanya bertanggung jawab sebatas nilai saham yang dimilikinya dan tidak bertanggung jawab atas kerugian perseroan melebihi penyertaan saham tersebut. Apabila negara selaku pemegang saham dihadapkan pada kewajiban hukum lebih dari yang diatur dalam prinsip ini, maka prinsip *limited liability* menjadi tidak bermakna bagi BUMN, yang berarti terjadi diskriminasi hukum antara pemegang saham negara dengan pemegang saham swasta.

Ketiga, kerugian bisnis merupakan hal yang inheren dalam kegiatan usaha dan merupakan risiko yang wajar ditanggung oleh setiap pelaku usaha. Jika setiap kerugian bisnis BUMN dikategorikan sebagai kerugian negara dan pengurusnya diancam dengan dakwaan korupsi, maka hal ini akan menciptakan iklim ketakutan di kalangan direksi BUMN dalam mengambil keputusan bisnis. Direksi akan cenderung bersikap tidak inovatif dan risk-averse secara berlebihan yang justru dapat merugikan kinerja BUMN dalam jangka panjang.

Keempat, Erman Rajagukguk sebagai salah satu sarjana hukum yang paling vokal dalam persoalan ini menegaskan bahwa kerugian BUMN Persero tidak dapat begitu saja dikualifikasi sebagai kerugian negara. Beliau berargumen bahwa sejak negara menyertakan modalnya ke dalam Persero, maka kekayaan tersebut telah menjadi kekayaan badan hukum yang tunduk sepenuhnya pada rezim hukum perseroan terbatas. Kerugian yang dialami Persero merupakan kerugian badan hukum, bukan kerugian negara. Oleh karena itu, direksi yang menyebabkan kerugian BUMN semestinya dimintai pertanggungjawaban secara

²⁵Ibid., Pasal 11.

perdata berdasarkan hukum korporasi, bukan secara pidana berdasarkan undang-undang pemberantasan korupsi.

3. Analisis Kritis: Mencari Jalan Tengah yang Adil dan Berkeadilan Hukum

Berhadapan dengan dua argumentasi yang sama-sama memiliki fondasi hukum yang kuat, diperlukan sebuah analisis yang lebih mendalam dan tidak terjebak pada dikotomi yang kaku. Persoalan ini tidak dapat diselesaikan hanya dengan memilih salah satu dari dua argumentasi tersebut secara absolut, karena masing-masing mengandung kebenaran parsial yang perlu dipadukan secara holistik.

Pertama, perlu dibedakan secara tegas antara BUMN Persero dengan BUMN Perum. Untuk Perum yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, argumentasi bahwa kerugiannya merupakan kerugian negara jauh lebih kuat karena Perum tidak tunduk pada rezim hukum perseroan terbatas yang mengenal prinsip *separate legal entity* dalam pengertian yang sama dengan Persero. Sebaliknya, untuk Persero yang berbentuk perseroan terbatas, prinsip-prinsip hukum korporasi harus mendapat perhatian yang lebih proporsional.

Kedua, dalam hal Persero, maka perlu dibedakan antara kerugian yang timbul dari keputusan bisnis yang murni bersifat komersial dengan kerugian yang timbul dari perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan kewenangan. Kerugian yang timbul dari keputusan bisnis yang diambil dalam koridor *business judgment rule* (yakni keputusan yang diambil dengan itikad baik, berdasarkan informasi yang memadai, dan semata-mata untuk kepentingan perusahaan) tidak seharusnya dikategorikan sebagai kerugian negara. Sebaliknya, kerugian yang timbul dari perbuatan korupsi, penyalahgunaan wewenang, atau pengelolaan yang tidak sesuai ketentuan hukum yang berlaku, dapat dikategorikan sebagai kerugian negara.

Ketiga, kewenangan BPK untuk memeriksa pengelolaan keuangan BUMN tidak secara otomatis berarti bahwa setiap kerugian BUMN merupakan kerugian negara. Pemeriksaan BPK bersifat auditoris dan bertujuan untuk memastikan

akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Penetapan kerugian negara merupakan proses hukum yang berbeda dan harus memenuhi unsur-unsur yang telah ditentukan dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara, termasuk unsur adanya perbuatan melawan hukum sebagai penyebab kerugian.

Keempat, dari perspektif hukum yang lebih integratif, kiranya perlu dipertimbangkan bahwa ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang memasukkan kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara sebagai bagian dari keuangan negara sesungguhnya dimaksudkan untuk keperluan pemeriksaan dan pengawasan keuangan negara secara makro. Ketentuan ini tidak serta-merta berarti bahwa setiap kerugian yang dialami BUMN harus dikualifikasi sebagai kerugian negara untuk tujuan penerapan hukum pidana korupsi. Dalam hukum pidana berlaku asas bahwa ketentuan hukum pidana harus ditafsirkan secara ketat dan tidak boleh diperluas melebihi apa yang secara tegas ditentukan dalam undang-undang (*lex stricta*).

Kelima, Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 2603 K/Pid.Sus/2018 telah memberikan panduan yang lebih konkret dengan menyatakan bahwa dalam menentukan apakah kerugian BUMN merupakan kerugian negara, hakim harus memperhatikan secara seksama apakah kekayaan yang hilang tersebut berasal langsung dari APBN, bagaimana mekanisme pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan BUMN yang bersangkutan, dan apakah ada hubungan kausal yang jelas antara perbuatan terdakwa dengan kerugian yang terjadi.

4. Implikasi Hukum dari Penentuan Status Kerugian BUMN

Penentuan status kerugian BUMN sebagai kerugian negara memiliki implikasi hukum yang luas dan multidimensional. Dalam konteks hukum pidana, kualifikasi kerugian BUMN sebagai kerugian negara menjadi unsur yang harus dibuktikan dalam dakwaan tindak pidana korupsi berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Apabila unsur ini tidak terpenuhi, maka dakwaan korupsi menjadi lemah atau bahkan gugur.

Dalam konteks hukum perdata dan tanggung jawab korporasi, penentuan status kerugian ini juga berdampak pada mekanisme pemulihan kerugian. Apabila kerugian dikategorikan sebagai kerugian negara, maka mekanisme pengembalian kerugian mengikuti ketentuan hukum keuangan negara. Sebaliknya, apabila dikategorikan sebagai kerugian korporasi, maka mekanisme yang berlaku adalah ketentuan dalam hukum perseroan, misalnya melalui gugatan *derivative action* oleh pemegang saham.

Dari sudut pandang good governance dan iklim investasi, ketidakpastian hukum mengenai status kerugian BUMN juga berdampak negatif terhadap profesionalisme pengelolaan BUMN. Ketika direksi BUMN berada dalam ketidakpastian mengenai apakah keputusan bisnis yang berakhir dengan kerugian dapat dikriminalisasi, maka mereka akan cenderung mengambil keputusan yang terlalu berhati-hati dan tidak berani berinovasi. Hal ini pada akhirnya akan menghambat kemampuan BUMN untuk bersaing secara sehat dan profesional di tengah persaingan bisnis yang semakin ketat.

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan di atas, dapat ditarik beberapa kesimpulan penting sebagai berikut. Pertama, BUMN berkedudukan sebagai badan usaha milik negara yang modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 memasukkan kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara sebagai bagian dari ruang lingkup keuangan negara, namun pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan BUMN mengikuti rezim hukum yang disesuaikan dengan bentuk badan hukumnya masing-masing.

Kedua, konsep kerugian negara dalam hukum keuangan negara mensyaratkan terpenuhinya unsur-unsur yang bersifat kumulatif, yakni adanya kekurangan kekayaan negara yang nyata dan pasti jumlahnya serta disebabkan oleh perbuatan melawan hukum. Dengan demikian, tidak semua kerugian BUMN secara otomatis merupakan kerugian negara, karena perlu diteliti terlebih dahulu apakah kerugian

tersebut timbul dari perbuatan melawan hukum ataukah merupakan konsekuensi wajar dari risiko bisnis yang dikelola sesuai ketentuan yang berlaku.

Ketiga, dari perspektif hukum keuangan negara, terdapat dualisme rezim hukum yang memerlukan pendekatan yang lebih nuansatif dalam penerapannya. Untuk Perum, argumentasi bahwa kerugiannya merupakan kerugian negara lebih kuat secara hukum dibandingkan dengan Persero. Untuk Persero yang tunduk pada hukum perseroan terbatas, penentuan kerugian sebagai kerugian negara harus dilakukan secara kasuistis dengan mempertimbangkan sumber modal, perbuatan yang menyebabkan kerugian, dan mekanisme pertanggungjawaban yang berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

A. Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756.

Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara.

B. Putusan Pengadilan

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 48/PUU-XI/2013.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 77/PUU-IX/2011.

Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Nomor 2603 K/Pid.Sus/2018.

C. Buku

Ais, Chatamarrasjid. *Menyingkap Tabir Perseroan (Piercing the Corporate Veil): Kapita Selekta Hukum Perusahaan*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.

Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007.

Effendy, Marwan. *Tipologi Kejahatan Perbankan dari Perspektif Hukum Pidana*. Jakarta: Sumber Ilmu Jaya, 2005.

Khairandy, Ridwan. *Hukum Perseroan Terbatas*. Yogyakarta: FH UII Press, 2014.

Prasetya, Rudhi. *Perseroan Terbatas: Teori dan Praktik*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

Soeria Atmadja, Arifin P. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik dan Kritik*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Sutedi, Adrian. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

D. Jurnal dan Artikel Ilmiah

Joesoef, Iwan Erar. "Kekayaan Negara yang Dipisahkan pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN): Studi tentang Konsistensi Hukum Keuangan Negara." *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. Vol. 47 No. 2 (2017): 183–205.

Rajagukguk, Erman. "Perlu Dipertimbangkan: Kerugian BUMN Bukan Kerugian Negara." *Jurnal Hukum Bisnis*. Vol. 26 No. 1 (2007): 14–22.