

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Permasalahan dan Rumusan Masalah

IGM Nurdjana menguraikan:¹ : “Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi secara khusus mengatur hukum acara sendiri terhadap penegakan hukum pelaku tindak pidana korupsi, secara umum dibedakan dengan penanganan pidana khusus lainnya. Hal ini mengingat bahwa korupsi merupakan *extra ordinary crime* yang harus didahulukan dibanding tindak pidana lainnya.”. Dari uraian pendapat tersebut, dapat dipahami bahwa korupsi merupakan salah satu tindak pidana yang terkualifikasi sebagai tindak pidana luar biasa (*extra ordinary crimes*). Adapun penyebab Tindak Pidana Korupsi terkualifikasi sebagai tindak pidana luar biasa ini, dapat dilihat di dalam tinjauan umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Sebagaimana Diubah Oleh: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang disahkan oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2015 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 (UU KPK):

Meningkatnya tindak pidana korupsi yang tidak terkendali akan membawa bencana tidak saja terhadap kehidupan perekonomian nasional tetapi juga pada kehidupan berbangsa dan bernegara pada umumnya. Tindak pidana korupsi yang meluas dan sistematis juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat, dan karena itu semua maka tindak pidana korupsi tidak lagi dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa melainkan telah menjadi suatu kejahatan luar biasa. Begitu pun dalam upaya

¹ IGM Nurdjana, *Sistem Hukum Pidana dan Bahaya Laten Korupsi (Problematik Sistem Hukum Pidana dan Implikasinya pada Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi)*, Total Media, Yogyakarta, 2009, h. 156.

pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa.

Dari uraian terkait dengan tindak pidana korupsi yang dikualifikasikan menjadi tindak pidana luar biasa tersebut, dapat dipahami bahwa salah satu hal yang menyebabkan tindak pidana korupsi dikualifikasikan menjadi tindak pidana luar biasa, karena besarnya dampak kerugian negara dari tindak pidana korupsi ini.² Besarnya kerugian negara dari tindak pidana korupsi ini, bahkan juga menjadi salah satu penyebab lahirnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Sebagaimana Diubah Oleh: Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 (UU Tipikor). Hal ini bisa dilihat dari tinjauan umum UU Tipikor:

Di tengah upaya pembangunan nasional di berbagai bidang, aspirasi masyarakat untuk memberantas korupsi dan bentuk penyimpangan lainnya semakin meningkat, karena dalam kenyataan adanya perbuatan korupsi telah menimbulkan kerugian negara yang sangat besar yang pada gilirannya dapat berdampak pada timbulnya krisis di berbagai bidang...

Undang-undang ini dimaksudkan untuk menggantikan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang diharapkan mampu memenuhi dan mengantisipasi perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dalam rangka mencegah dan memberantas secara lebih efektif setiap bentuk tindak pidana korupsi yang sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara pada khususnya serta masyarakat pada umumnya...

Besarnya kerugian negara, sehingga menyebabkan tindak pidana korupsi dikualifikasikan menjadi tindak pidana luar biasa ini juga paralel pula dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 sub paragraf [3.10.8] halaman 115:

² Ikhlasul Amal Imaduddin dan Ali Muhammad, “Upaya Restorative Justice dalam Penanganan Kasus Tindak Pidana Korupsi”, *Jurnal Sains Student Research*, Vol. 1, No. 1, 2023, h. 340.

Terkait hal ini Mahkamah perlu menegaskan bahwa terlepas dari pada penggunaan hasil korupsi untuk kepentingan pelaku sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, akan tetapi nyatanya korupsi tidak hanya merugikan keuangan negara tetapi juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas serta dampak dari besaran nilai kerugian negara yang sangat berpengaruh terhadap terganggunya pembangunan dan perekonomian negara/daerah, oleh karenanya setiap tindak pidana korupsi digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa atau biasa disebut sebagai perbuatan yang bersifat *extra ordinary crime*.

Bahwa, dikarenakan besarnya kerugian negara tersebut, sehingga menyebabkan tindak pidana korupsi dikualifikasikan menjadi tindak pidana luar biasa ini, membuat pembuat undang-undang juga hendak mencegah adanya kerugian negara tersebut.³ Sebagaimana adagium: “*malitiis hominum est obviandum*” (terjemahan bebas: “Semua jenis kejahatan manusia harus dicegah.”)⁴ yang memiliki kedalaman makna, bahwa suatu tindak pidana harus dicegah yang notabene salah satunya adalah dengan mengkriminalisasi⁵ perbuatan tersebut di dalam undang-undang, sehingga ada sanksi pidana ketika perbuatan yang terkualifikasi sebagai *mali an se* tersebut dilakukan. Oleh sebab itu, di dalam UU Tipikor, dikriminalisasi beberapa perbuatan yang menyebabkan kerugian negara

³ Wahyudi, Achmad Fitriani Universitas, Wira Franciska, “Pertanggungjawaban Hukum Bagi Direksi Perusahaan BUMN Berdasarkan Doktrin Business Judgement Rule Yang Merugikan Keuangan Negara”, *Perfecto: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 1, No. 3, 2023, h. 143.

⁴ Thomas Branch, *Principia Legis Et Aequitatis: Being an Alphabetical Collection of Maxims, Principles Or Rules, Definitions, and Memorable Sayings, in Law and Equity; Interspersed with Such Law Terms, and Latin Words and Phrases as Most Frequently Occur, in the Study and Practice of the Law*, William S. Hein & Company, New York, 1824, h. 81.

⁵ Kriminalisasi adalah proses penetapan suatu perbuatan seseorang sebagai perbuatan yang dulunya tidak dapat dipidana menjadi dapat dipidana. Selbihnya lihat: Sahat Maruli Tua Situmeang, “Politik Hukum Pidana terhadap Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi dalam Sistem Hukum Indonesia”, *Res Nulius*, Vol. 4, No. 2, 2022, h. 202.

dan dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi.⁶ Adapun beberapa perbuatan tersebut, antara lain:

Tabel 1 Pengaturan Delik Korupsi di UU Tipikor yang Berhubungan dengan Timbulnya Kerugian Negara

Nomor	Pasal	Uraian Pasal
1.2.	Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor jo. Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016:	Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).
1.3.	Pasal 3 ayat UU Tipikor jo. Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016:	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 yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

⁶ Diky Anandya dan Kharystya Putra Vidya Prahassacitta, "Tinjauan Atas Kriminalisasi Illicit Enrichment Dalam Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia: Studi Perbandingan Dengan Australia", *Indonesia Criminal Law Review*, Vol. 1, No. 1, 2021, h. 54-55.

Sumber: UU Tipikor

Hal yang menarik dari Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor tersebut, adalah unsur yang ada adalah “kerugian keuangan negara”, bukan “kerugian negara”, sebagaimana uraian pada tinjauan umum. Terkait dengan makna “kerugian keuangan negara” yang ditimbulkan, sehingga seseorang dapat dikatakan melanggar Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor tersebut, tidak diuraikan di dalam UU Tipikor. Namun, terdapat definisi yang serupa, yaitu pada Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara) yang mengatur definisi “kerugian negara”: “Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.” Dari definisi tersebut, jika digunakan sebagai makna unsur “kerugian keuangan negara” di dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor, maka berkonsekuensi yuridis luasnya makna “kerugian keuangan negara” tersebut.

Jika hendak mencari definisi “kerugian keuangan negara”, maka di dalam peraturan perundang-undangan Indonesia tidak ditemukan. Namun, terdapat definisi “keuangan negara” di dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara): “Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.” Lebih lanjut, di dalam Pasal 2 UU Keuangan Negara, diuraikan klasifikasi keuangan negara:

- a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;
- g. 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;
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Ada dualisme pandangan terkait makna “kerugian negara” dan “kerugian keuangan negara” di dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor ini. Pandangan **pertama** ada yang menganggap, bahwa terkait unsur “kerugian negara” di dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor ini berasosiasi dengan “keuangan negara” yang ada di dalam UU Keuangan Negara, mengingat berdasarkan asas *noscitur a sociis* yang pada pokoknya bermakna, bahwa suatu kata atau istilah harus diartikan dalam rangkaianannya dalam arti bahwa istilah itu harus dimaknai dalam kaitan *associated-*

nya⁷, maka kata “kerugian keuangan negara” terasosiasi dengan “keuangan negara”. Pandangan **kedua** ada yang menganggap, bahwa terkait unsur “kerugian negara” di dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor ini tidak berasosiasi dengan “keuangan negara” yang ada di dalam UU Keuangan Negara, mengingat unsur di dalam tindak pidana tidak dapat dianalogikan secara demikian dan penafsiran tersebut bertentangan dengan asas *nullum crimen nulla poena sine lege stricta* atau *lex stricta*.⁸

Problematika terkait dengan penafsiran “kerugian negara” dan “kerugian keuangan negara” ini salah satunya sering diperdebatkan ketika dikaitkan dengan adanya kerugian dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN), Badan Usaha Milik Negara atau 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 definisi di dalam Pasal 1 angka 1 UU BUMN yang menyebutkan bahwa modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan jika dikaitkan dengan klasifikasi keuangan negara pada Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara (*in casu*: Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa..termasuk **kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah**), maka berarti ketika ada kerugian BUMN, maka dapat dikatakan ada pula kerugian

⁷ Kirti Jaiswal, “Noscitur A SociiS”, *International Journal Of Advanced Legal Research*, Vol. 3, No. 4, 2023, h. 1.

⁸ Eddy Army, *Bukti Elektronik dalam Praktik Peradilan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2020, h.86.

keuangan negara. Hal ini berarti, ketika ada kerugian BUMN, maka dapat terkualifikasi sebagai tindak pidana korupsi.

Adanya dualisme terkait dengan kerugian negara BUMN terkualifikasi sebagai kerugian negara atau tidak tersebut juga berkonsekuensi yuridis, terkait dengan adanya permasalahan hukum baru, **yaitu kekaburan hukum (*obscurity of law*) mengenai kedudukan kerugian anak perusahaan BUMN apakah terkualifikasi sebagai tindak pidana korupsi atau tidak**. Sebagaimana Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor PER-3/MBU/03/2023 Tentang Organ Dan Sumber Daya Manusia Badan Usaha Milik Negara (PERMEN BUMN 3/2023) yang mengatur: “Anak Perusahaan BUMN yang selanjutnya disebut Anak Perusahaan adalah perseroan terbatas yang sahamnya lebih dari 50% (lima puluh persen) dimiliki oleh BUMN atau perseroan terbatas yang dikendalikan secara langsung oleh BUMN.”, maka dapat dipahami bahwa Anak Perusahaan BUMN adalah perseroan terbatas yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh BUMN atau perseroan terbatas yang dikendalikan oleh BUMN.

Dari definisi di dalam PERMEN BUMN 3/2023 tersebut, dapat dipahami bahwa sumber kekayaan anak perusahaan BUMN tetap berasal dari BUMN yang notabene secara *conditito sine qua non*, tetap merupakan keuangan negara (*in casu*: kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah), sehingga kerugian yang terjadi pada anak perusahaan BUMN juga termasuk kerugian negara dan merupakan suatu tindak pidana korupsi, ketika memenuhi unsur-unsur lain di dalam Pasal 2 dan 3 UU Tipikor. Namun, jika dikaitkan dengan kedudukan hukum

anak perusahaan BUMN yang merupakan *separate legal entity*⁹ dengan BUMN dan berdasarkan sifatnya yang merupakan “anak perusahaan”, berarti pertanggungjawabannya hanya kepada BUMN, bukan kepada negara, maka seharusnya kerugian anak perusahaan BUMN, bukan kerugian negara.

Seiring berjalannya waktu, dikarenakan terdapat kekaburan terkait kedudukan kerugian anak perusahaan BUMN ini, Mahkamah Agung di dalam Surat Edaran Nomor 10 Tahun 2020 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar MA Tahun 2020 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan (SEMA 10/2020) huruf A Rumusan Kamar Pidana Angka 4 menguraikan: “Kerugian yang timbul pada anak perusahaan BUMN/BUMD yang modalnya bukan bersumber dari APBN / APBD atau bukan penyertaan modal dari BUMN/BUMD dan tidak menerima/menggunakan fasilitas Negara, bukan termasuk kerugian keuangan Negara.” Dari pengaturan tersebut, dapat dipahami bahwa kerugian pada anak perusahaan BUMN bukan termasuk kerugian negara jika:

- a. Modalnya bukan bersumber dari:
 - i. APBN / APBD atau;
 - ii. bukan penyertaan modal dari BUMN/BUMD
- b. tidak menerima/menggunakan fasilitas Negara

Dari SEMA 10/2020 huruf A Rumusan Kamar Pidana Angka 4, dapat dipahami secara *a contra rio*, jika modalnya bersumber dari APBN / APBD atau; penyertaan

⁹ Melva Theresia Simamora, “Kedudukan Dan Perlindungan Terhadap Tenaga Kerja Pada Perusahaan Anak Dalam Perusahaan Grup/Holding Company (Studi Pada PT. Pusri Medan)”, *Iuris Studia: Jurnal Kajian Hukum*, Vol. 2, No. 3, 2021, h. 480.

modal dari BUMN/BUMD dan menerima/menggunakan fasilitas negara, maka kerugian anak perusahaan BUMN merupakan kerugian negara.¹⁰

Adanya SEMA 10/2020 huruf A Rumusan Kamar Pidana Angka 4 tersebut, memang memberikan pedoman terkait kerugian anak perusahaan BUMN yang terkualifikasi sebagai kerugian negara atau tidak. Namun, masih **terdapat kekaburan hukum di dalam SEMA tersebut**. Pada SEMA tersebut, tertulis bahwa kerugian anak perusahaan BUMN yang tidak terkualifikasi oleh negara adalah ketika modal anak perusahaan BUMN tidak berasal dari penyertaan modal BUMN, padahal **tidak ada uraian terkait mekanisme mendiferensiasi dana setoran modal anak perusahaan BUMN tersebut berasal dari penyertaan modal BUMN atau tidak**, apalagi secara riil, **keuangan BUMN yang berasal dari penyertaan modal BUMN dan tidak berasal dari penyertaan modal BUMN tersebut telah tercampur**.

Sebagaimana adagium hukum: “*veredictum quasi dictum veritatis; ut judicium quasi juris dictum*”¹¹ (terjemahan bebas: “Sebuah putusan, sebagaimana itu seharusnya, menjelaskan kebenaran, dengan cara yang sama dimana putusan menjelaskan tentang hukum atau hak”) yang memiliki kedalaman makna, bahwa penegakan hukum dapat dilihat dari adanya putusan hakim, maka terkait dengan dualisme terkait kerugian anak perusahaan BUMN sebagai kerugian negara atau tidak bisa dilihat dari adanya 2 (dua) putusan yang berbeda, yaitu Putusan

¹⁰ Debby, “Status Hukum Keuangan Perseroan Terbatas (Persero) Berdasarkan Teori Badan Hukum Dan Teori Transformasi Keuangan”, *Justitia Et Pax*, Vol. 37, No. 2, 2021, h. 121.

¹¹ William C. Burton, *Burtons Legal Thesaurus 5th Edition: Over 10,000 Synonyms, Terms, and Expressions Specifically Related to the Legal Profession*, McGraw-Hill Education, New York, 2013, h.644.

Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 14/Pid.Sus/TPK/2020/PN Jkt.Pst dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 121K/Pid.Sus/2020. Pada Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 14/Pid.Sus/TPK/2020/PN Jkt.Pst, kerugian PT. Infomedia Nusantara anak perusahaan PT. Telekomunikasi Indonesia / PT. Telkom), terkualifikasi sebagai kerugian negara dan Terdakwa divonis melakukan tindak pidana korupsi, sementara pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 121K/Pid.Sus/2020, Terdakwa diputus tidak bersalah melakukan tindak pidana korupsi dengan salah satu dalil, bahwa keuangan PHE sebagai anak perusahaan BUMN tidak termasuk keuangan negara begitu pula dengan kerugiannya.

Berdasarkan uraian di atas, maka judul masalah yang diangkat di dalam penelitian ini: “KUALIFIKASI TINDAK PIDANA KORUPSI YANG MENGAKIBATKAN KERUGIAN NEGARA DALAM PEMBIAYAAN ANAK PERUSAHAAN BUMN”

Adapun rumusan masalah di dalam penelitian ini:

1. Bagaimana hak negara terhadap kekayaan BUMN yang ditempatkan pada anak perusahaan BUMN?
2. Bagaimana kualifikasi kerugian dalam pemberian pembiayaan oleh anak perusahaan BUMN sebagai kerugian negara dalam tindak pidana korupsi?

1.2.Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini:

1. Menganalisis hak Negara terhadap kekayaan BUMN yang ditempatkan pada anak perusahaan BUMN.

2. Menganalisis terkait kerugian dalam pemberian pembiayaan oleh anak perusahaan BUMN sebagai kerugian negara dalam tindak pidana korupsi.

1.3. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini dapat ditinjau dari dua segi yaitu segi teoritis dan segi praktis. Adapun uraian manfaat tersebut sebagai berikut:

1.3.1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan membawa wawasan tentang teori-teori di bidang hukum, khususnya terkait kualifikasi kerugian dalam pemberian pembiayaan oleh anak perusahaan BUMN sebagai kerugian negara dalam tindak pidana korupsi.
- b. Penelitian ini juga mengharapkan pembaca dapat mengerti konsep kualifikasi kerugian dalam pemberian pembiayaan oleh anak perusahaan BUMN sebagai kerugian negara dalam tindak pidana korupsi.
- c. Hasil Penelitian ini dapat menjadi literatur, referensi, dan bahan-bahan informasi ilmiah mengenai terkait kualifikasi kerugian dalam pemberian pembiayaan oleh anak perusahaan BUMN sebagai kerugian negara dalam tindak pidana korupsi.

1.3.2. Manfaat Praktis

Hasil Penelitian ini diharapkan menjadi sumbangsih pemikiran terutama, bagi para praktisi hukum, seperti advokat, kejaksaan, kepolisian, hakim, KPK, dan sebagainya terkait kualifikasi kerugian dalam pemberian

pembiayaan oleh anak perusahaan BUMN sebagai kerugian negara dalam tindak pidana korupsi.

1.4. Metode Penelitian

Metode penelitian ini merupakan sebuah proses untuk memperoleh data dalam menunjang penelitian ini. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini mencakup antara lain:

1.4.1. Tipologi Penelitian

Penelitian ini dibuat berdasarkan riset hasil dari kajian dengan menggunakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*). Penelitian hukum normatif adalah penelitian terhadap asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum, penelitian sejarah hukum, dan penelitian perbandingan hukum.¹² Adapun alasan penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, karena di dalam penelitian ini yang akan dianalisis adalah isu hukum, terkait keaburan hukum, yaitu keaburan hukum terkait keaburan hukum (*obscurity of law*) mengenai kedudukan kerugian anak perusahaan BUMN apakah terqualifikasi sebagai tindak pidana korupsi atau tidak.

1.4.2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan

¹² Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, h. 22

perundang-undangan adalah suatu pendekatan yang dilakukan untuk menganalisis berbagai aturan hukum yang berkaitan langsung terhadap peraturan yang telah ada serta peraturan lain yang berhubungan dengan objek penelitian. Pada penulisan ini melakukan pendekatan terhadap peraturan perundang-undangan, seperti UU KPK, UU TIPIKOR, UU Perbendaharaan Negara, UU Keuangan Negara, PERMEN BUMN 3/2023, SEMA 4/2020, dan sebagainya. Pendekatan ini digunakan, karena hendak dianalisis *ratio legis* dan pengaturan-pengaturan yang ada untuk menjawab permasalahan hukum normatif di dalam penelitian ini, yaitu keaburan hukum terkait kedudukan kerugian anak perusahaan BUMN apakah terqualifikasi sebagai tindak pidana korupsi atau tidak.

Pendekatan konseptual adalah pendekatan yang dilakukan dengan beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang untuk menjawab permasalahan hukum yang ada.¹³ Adapun konsep-konsep hukum yang digunakan di dalam penelitian ini adalah konsep hukum tindak pidana korupsi, anak perusahaan BUMN, keuangan negara, kerugian negara.

Pendekatan kasus adalah pendekatan yang dilakukan untuk mempelajari norma atau kaidah hukum yang dapat diterapkan di dalam kasus yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht va gewjisde*).¹⁴ Adapun kasus konkrit yang dianalisis untuk menjawab permasalahan hukum yang ada, yaitu Putusan

¹³ Ika Dewi Sartika Saimima, *Rekonstruksi Pidana Restitusi Dan Pidana Kurungan Pengganti Dalam Tindak Pidana Perdagangan Orang*, Deepublish, Yogyakarta, 2020, h.6

¹⁴ *Ibid.*

Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 14/Pid.Sus/TPK/2020/PN Jkt.Pst dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 121K/Pid.Sus/2020.

1.4.3. Sumber Bahan Hukum

Didalam metode penelitian hukum normatif, terdapat 2 (dua) sumber bahan pustaka yang dipergunakan oleh penulis yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) sumber bahan hukum sebagai berikut:

a. Sumber Hukum Primer

Sumber hukum primer diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.¹⁵ Dalam penelitian ini peraturan perundang-undangan yang digunakan adalah yang berkaitan dengan kekaburan hukum mengenai kedudukan kerugian anak perusahaan BUMN apakah terqualifikasi sebagai tindak pidana korupsi atau tidak seperti:

1. UU KPK
2. UU TIPIKOR
3. UU Perbendaharaan Negara
4. UU Keuangan Negara
5. PERMEN BUMN 3/2023
6. SEMA 4/2020

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013, h. 103.

b. Sumber Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder diperoleh dari literatur hukum, artikel, artikel di jurnal ilmiah, media internet, ataupun tanggapan-tanggapan atas putusan pengadilan sehubungan dengan permasalahan hukum yang diteliti, yaitu kedudukan kerugian anak perusahaan BUMN apakah terqualifikasi sebagai tindak pidana korupsi atau tidak.¹⁶

1.4.4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Adapun bahan hukum di dalam penelitian hukum normatif ini diperoleh melalui penelusuran bahan hukum atau studi pustaka terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

1.4.5. Analisis Bahan Hukum Metode Pendekatan

Langkah selanjutnya dalam penelitian ini adalah melakukan kajian terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah dikumpulkan dengan metode interpretasi (*interpretatiemethoden*) dan konstruksi hukum atau model penalaran (*redeneerwijzen*).¹⁷ Interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang jelas mengenai teks undang-undang agar ruang lingkup kaedah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa hukum tertentu, terkhusus keaburan hukum. Konstruksi hukum digunakan dalam rangka menjawab isu hukum terkait kekosongan hukum. Di dalam penelitian ini, digunakan interpretasi dan konstruksi agar dapat menghasilkan suatu

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djamiati, *Argumentasi Hukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008.

argumentasi yang komprehensif terkait permasalahan hukum terkait kedudukan kerugian anak perusahaan BUMN apakah terqualifikasi sebagai tindak pidana korupsi atau tidak. Adapun interpretasi yang digunakan adalah interpretasi sistematis dengan menghubungkan beberapa peraturan perundang-undangan untuk menjawab isu hukum yang ada.

1.5. Kajian Teoritis

1.5.1. Tindak Pidana Korupsi

Tindak pidana korupsi dikualifikasi sebagai *extra ordinary crime* (kejahatan luar biasa) mengingat korupsi di Indonesia dilakukan secara sistematis dan meluas sehingga tidak hanya merugikan keuangan negara saja tetapi telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas.¹⁸ Bentuk kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*) bukan hanya kejahatan genosida saja, korupsi termasuk ke dalam bentuk kejahatan luar biasa karena penyalahgunaan keuangan negara tersebut dapat merugikan kehidupan masyarakat secara luas. Korupsi adalah kejahatan yang berkaitan dengan nasib orang banyak karena keuangan Negara yang dirugikan tersebut sangat bermanfaat untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.¹⁹

Korupsi merupakan salah satu permasalahan serius di tiap negara yang secara tidak langsung berdampak pada stabilitas dan keamanan masyarakat, merusak nilai-nilai demokrasi dan moralitas, membahayakan

¹⁸ Penjelasan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

¹⁹ Ahmad Yunus, "Penetapan Pelaku Tindak Pidana Korupsi Sebagai *Justice Collaborator* dalam Praktek" *Simbur Cahaya*, Volume 24 Nomor 2 Tahun 2017, h. 4758.

pembangunan ekonomi, sosial maupun politik, juga menciptakan kemiskinan secara massif sehingga perlu mendapat perhatian dari pemerintah dan masyarakat serta lembaga sosial.²⁰ Di Indonesia, Korupsi merupakan permasalahan yang sangat serius dan mendapatkan perhatian lebih dengan dibentuknya suatu Lembaga untuk memberantas tindak pidana korupsi, yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi secara meluas, tidak hanya merugikan keuangan negara saja, tetapi juga melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa.²¹

Korupsi sendiri bukan hanya penyakit yang dialami oleh Indonesia, melainkan juga dunia internasional. Korupsi telah menjadi fenomena kejahatan yang menyangkut hubungan multilateral dan bahkan internasional. Samuel P. Huntington yang mengemukakan bahwa korupsi adalah sebuah penyakit demokrasi dan modernitas²². Seiring dengan berkembangnya zaman, maka modus operandi korupsi akan juga semakin bervariasi. Korupsi disebabkan oleh beberapa faktor-faktor berikut: (a) Ketiadaan atau kelemahan kepemimpinan dalam posisi kunci yang mampu

²⁰ ACLC KPK, *Berpikir Kritis Terhadap Korupsi*, Jakarta, h. 1.

²¹ BPHN, *Penelitian Hukum Tentang Aspek Hukum Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta, h. 3.

²² Samuel Huntington, *Modernization and Corruption*, pada Heidenheimer AJ dan Johnston M. (Eds.), *Political Corruption, Concepts and Contexts*, Cet. 3, Transaction Publishers, New Jersey, h. 253.

mmeberikan ilham dan mempengaruhi tingkah laku yang menjinakkan korupsi, (b) Kelemahan pengajaran agama dan etika, (c) Kolonialisme, (d) Kurangnya pendidikan, (e) Kemiskinan, (f) Tidak ada tindak hukuman yang keras, (g) Kelangkaan lingkungan yang subur untuk perilaku anti korupsi, (g) Struktur Pemerintahan, (h) Perubahan radikal, (i) Keadaan masyarakat.²³ Korupsi timbul dan menjadi biang keladi krisis ekonomi berkepanjangan. Indonesia pun seringkali mengalami kesulitan dalam memberantas tindak pidana korupsi yang terjadi, dikarenakan modus operandi pelaku yang semakin bervariasi.

Romli Atmasasmita berpendapat bahwa perbuatan korupsi merupakan bentuk perampasan hak ekonomi dan hak sosial rakyat Indonesia.²⁴ Narasi ini menggambarkan bahwa keadaan korupsi haruslah diberantas dari Indonesia, agar Indonesia dapat berkembang menjadi negara maju. Karena, sistem perekonomian yang baik dapat dilihat dari kestabilan ekonomi suatu negara, dimana tingkat korupsi pada suatu negara menjadi rendah. Sebagaimana dijelaskan oleh Edgardo Buscaglia dan Maria Dakolias, bahwa:²⁵

“Corruption is an intrinsic part of the way the state operates in many countries, and it is impossible to remodel the state while it persists. Fighting corruption is therefore central to the process of reinvigorating the state failure to confront it will obstruct reform initiatives and prolong the high social and economic cost it brings”.

²³ Syed Hussein Alatas, *Sosiologi Korupsi*, LP3ES, Cat. 1, Jakarta 1981, h. 46.

²⁴ Romli Atmasasmita, *Korupsi, Good Governance dan Komisi Anti Korupsi di Indonesia*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM RI, Jakarta, 2002, h. 25.

²⁵ Zoran Pajic, *The Role of Institution in Peace Building (Rule of Law in Bosnia and Herzegovina)* dalm Frances Butler (Ed), *Human Rights Protection: Methods and Effectiveness*, Kluwer Law International, The Hague, 2002, h.126.

(“Korupsi adalah bagian intrinsik dari cara negara beroperasi di banyak negara, dan tidak mungkin untuk merombak negara selama masih ada. Oleh karena itu, pemberantasan korupsi sangat penting dalam proses menghidupkan kembali kegagalan negara untuk menghadapinya, hal itu akan menghambat inisiasi reformasi dan memperpanjang biaya sosial dan ekonomi yang tinggi yang ditimbulkannya”).

Korupsi merupakan sesuatu yang wajib diberantas hingga ke akarnya, dan bahkan dikatakan oleh Satjipto Rahardjo dalam Ahmad Ali menyatakan bahwa sudah waktunya bangsa Indonesia mencanangkan bahaya korupsi sebagai keadaan darurat²⁶.

Secara normatif yuridis, ruang lingkup korupsi telah gamblang dijelaskan secara khusus melalui TAP MPR Nomor VIII/MPR/2001 Tahun 2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Dalam TAP MPR tersebut dijelaskan bahwa pemerintah dengan tegas mempercepat proses dan penindakan hukum terhadap aparatur negara yang melakukan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. Serta, memperbaiki semua peraturan perundang-undangan dan keputusan-keputusan penyelenggara negara yang dapat melindungi terjadinya praktek korupsi, kolusi dan nepotisme.

Selain itu, korupsi diatur dalam UU Tipikor. Dalam bukunya, KPK menyebutkan bahwa korupsi di Indonesia dirumuskan ke dalam 30 bentuk/jenis tindak pidana korupsi.²⁷ Dari ke-30 jenis tersebut, kemudian dikelompokkan lagi menjadi tujuh tindak pidana korupsi berdasarkan

²⁶ Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum di Indonesia, Penyebab dan Solusinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2001, h. 16.

²⁷ KPK, *Modul Materi Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta, Juli 2019, h. 27.

Undang-undang yaitu kerugian keuangan negara (Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor), suap menyuap, penggelapan dalam jabatan (Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10 huruf a, Pasal 10 huruf b, dan Pasal 10 huruf c UU Tipikor), pemerasan (Pasal 12 huruf e, Pasal 12 huruf g, dan Pasal 12 huruf f), perbuatan curang (Pasal 7 ayat (1) huruf a, Pasal 7 ayat (1) huruf b, Pasal 7 ayat (1) huruf c, Pasal 7 ayat (1) huruf d, Pasal 7 ayat (2), dan Pasal 12 huruf h), benturan kepentingan dalam pengadaan (Pasal 12 huruf i) dan gratifikasi (Pasal 12B jo. Pasal 12C). Disamping itu, Tindak pidana korupsi juga dapat dibagi sesuai dengan tipologi berikut ini:²⁸

1. Tindak Pidana Korupsi Tipe Pertama, merupakan tindak pidana korupsi yang diatur pada Pasal 2 UU Tipikor menyebutkan bahwa :

“Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun, dan denda paling sedikit dua ratus juta rupiah dan paling banyak satu milyar rupiah”

Dalam hal tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dilakukan dalam keadaan tertentu, maka dapat dijatuhi pidana mati. Tindak pidana tipe pertama ini biasanya dilakukan oleh perorangan atau korporasi tanpa memandang jabatannya.

²⁸ Lilik Mulyadi, *Bunga Rampai Hukum Pidana: Perspektif, Teoritis, dan Praktik*, Alumni, Bandung, 2008, hlm. 186.

2. Tindak Pidana Korupsi Tipe Kedua, adalah tindak pidana korupsi yang diatur pada ketentuan pasal 3 UU Tipikor yang mengatur bahwa :

“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 yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana seumur hidup, atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit lima puluh juta rupiah dan paling banyak satu milyar rupiah”

Dalam hal tindak pidana korupsi tipe ini, biasanya dilakukan oleh seseorang yang sedang mengemban jabatan di Pemerintahan dan menyalahgunakan jabatannya.

3. Tindak Pidana Korupsi Tipe Ketiga, adalah penggolongan tindak pidana korupsi yang berkenanan dengan penyuapan, penggelapan, kerakusan, dan pemborongan, *leverensir*, dan rekanan.

4. Tindak Pidana Korupsi Tipe Keempat, adalah berkaitan dengan percobaan, pembantuan atau permufakatan jahat serta pemberian kesempatan atau sarana atau keterangan terjadinya tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh orang diluar wilayah Indonesia. Perbuatan ini tercakup dalam Pasal 15 dan Pasal 16 UU Tipikor.

5. Tindak Pidana Korupsi Tipe Kelima, mencakup perbuatan pidana korupsi yang sebenarnya bukanlah bersifat murni tindak

pidana korupsi, akan tetapi berkaitan dengan tindak pidana korupsi. Perbuatan yang dimaksud adalah yang terdapat pada Pasal 21 hingga Pasal 24 UU UU Tipikor. Para pelaku pelanggaran delik ini adalah yang termasuk orang-orang yang menghalangi terjadinya pemeriksaan terhadap suatu perkara korupsi, dengan berbagai cara seperti memberi keterangan palsu

1.5.2. Anak Perusahaan BUMN

Menilik latar belakang sejarah, kehadiran BUMN sebetulnya sudah ada sebelum Indonesia merdeka. Sejak zaman pemerintahan Hindia Belanda sudah dikenal badan usaha negara seperti, *spoorswage* (*SS*), *Gemeenschappelijke Mijnbouw Maatschappij Biliton* (*GMB*), perusahaan ini bergerak di bidang tambang timah di pulau Belitung, Perusahaan Pegadaian, PLN, PTT, dan sebagainya. Setelah era kemerdekaan pemerintah Indonesia mengambil alih seluruh utilitas publik tersebut sebagai perusahaan negara dengan status jawatan, misalnya Jawatan Kereta Api, Jawatan PTT, Jawatan Pegadaian, dan sebagainya.²⁹

Pada hakikatnya keberadaan BUMN sendiri merupakan peninggalan atau warisan sejarah pemerintahan Hindia Belanda melalui program nasionalisasi dan setelah itu BUMN difungsikan sebagai “agent of development”.¹³ Selain dari meneruskan BUMN sebagai warisan

²⁹ Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana, Jakarta, 2012, h. 72.

pemerintahan Hindia Belanda, pemerintah Indonesia mendirikan BUMN berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar NRI 1945. Dalam Pasal tersebut disebutkan bahwa “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”. Atas dasar tersebut pemerintah membentuk badan usaha yang berperan strategis dalam pembangunan ekonomi nasional. Seiring dengan berkembangnya waktu, peran BUMN sendiri menjadi tambah penting pada saat usaha swasta dan koperasi yang diharapkan bersama-sama dengan BUMN justru tidak optimal atau tidak memainkan peran yang berarti.

Berbagai peraturan perundangan memberikan definisi tentang Badan Usaha Milik Negara. UU BUMN menyebutkan bahwa 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. Sementara itu dalam Surat Keputusan Menteri Keuangan RI No.740/KMK 00/1989 yang dimaksud dengan BUMN adalah Badan Usaha yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara (Pasal 1 ayat (2) a UU BUMN), atau badan usaha yang tidak seluruh sahamnya dimiliki negara tetapi statusnya disamakan dengan BUMN (Pasal 1 ayat (2) b UU BUMN):

1. BUMN yang merupakan patungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah.
2. BUMN yang merupakan patungan antara pemerintah dengan BUMN lainnya.

3. BUMN yang merupakan badan-badan usaha patungan dengan swasta nasional/asing dimana negara memiliki saham mayoritas minimal lebih dari 50%

Terkait anak usaha dari BUMN, ini ada di dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor PER-3/MBU/03/2023 Tentang Organ Dan Sumber Daya Manusia Badan Usaha Milik Negara (PERMEN BUMN 3/2023) yang mengatur: “Anak Perusahaan BUMN yang selanjutnya disebut Anak Perusahaan adalah perseroan terbatas yang sahamnya lebih dari 50% (lima puluh persen) dimiliki oleh BUMN atau perseroan terbatas yang dikendalikan secara langsung oleh BUMN.”

Di dalam Pasal 3 PERMEN BUMN 3/2023 diatur syarat wajib materiil Direksi anak perusahaan BUMN:

- a. keahlian;
- b. integritas;
- c. kepemimpinan;
- d. pengalaman;
- e. jujur;
- f. perilaku yang baik; dan
- g. dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan perusahaan.

Di dalam Pasal 4 PERMEN BUMN 3/2023 diatur syarat wajib formil Direksi anak perusahaan BUMN:

- a. orang perseorangan;
- b. mampu melaksanakan perbuatan hukum;
- c. tidak pernah dinyatakan pailit dalam waktu 5 (lima) tahun sebelum pengangkatan;
- d. tidak pernah menjadi anggota Direksi atau anggota Dewan Komisaris/Dewan Pengawas yang dinyatakan bersalah menyebabkan suatu BUMN, Anak Perusahaan dan/atau badan usaha lainnya dinyatakan pailit dalam waktu 5 (lima) tahun sebelum pengangkatan; dan
- e. tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan Negara, BUMN, Anak Perusahaan, badan usaha lainnya dan/atau yang berkaitan dengan sektor keuangan dalam waktu 5 (lima) tahun sebelum pengangkatan.

Selain itu, di dalam Pasal 6 PERMEN BUMN 3/2023, diatur syarat lain dari Direksi anak perusahaan BUMN:

- a. bukan pengurus partai politik, calon anggota legislatif, dan/atau anggota legislatif pada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota;
- b. bukan calon kepala/wakil kepala daerah dan/atau kepala/wakil kepala daerah, termasuk pejabat kepala/wakil kepala daerah;
- c. tidak menjabat sebagai anggota Direksi pada BUMN atau Anak Perusahaan yang bersangkutan selama 2 (dua) periode;

- d. tidak sedang menjabat sebagai pejabat pada kementerian/lembaga, anggota Dewan Komisaris/Dewan Pengawas pada BUMN lain, anggota Direksi pada BUMN lain, anggota Direksi pada Anak Perusahaan dan/atau badan usaha lainnya;
- e. tidak sedang menduduki jabatan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dilarang untuk dirangkap dengan jabatan anggota Direksi;
- f. memiliki dedikasi dan menyediakan waktu sepenuhnya untuk melakukan tugasnya, yang dinyatakan dengan surat pernyataan dari yang bersangkutan;
- g. sehat jasmani dan rohani, yakni tidak sedang menderita suatu penyakit yang dapat menghambat pelaksanaan tugas sebagai anggota Direksi, yang dibuktikan dengan surat keterangan sehat dari rumah sakit; dan
- h. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) dan telah melaksanakan kewajiban membayar pajak selama 2 (dua) tahun terakhir.

1.5.3. Keuangan Negara

Menurut M. Ichwan, keuangan negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka di antaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang lazimnya

satu tahun mendatang.³⁰ Menurut Geodhart, keuangan negara merupakan keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut.³¹

Unsur-unsur keuangan negara menurut Geodhart meliputi:

- a. Periodik;
- b. Pemerintah sebagai pelaksana anggaran;
- c. Pelaksanaan anggaran mencakup dua wewenang, yaitu wewenang pengeluaran dan wewenang untuk menggali sumber-sumber pembiayaan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran yang bersangkutan; dan
- d. Bentuk anggaran negara adalah berupa suatu undang-undang.

Selanjutnya menurut Jhon F. Due, budget adalah suatu rencana keuangan suatu periode waktu tertentu. *Government Budget* (anggaran belanja pemerintah) adalah suatu pernyataan mengenai pengeluaran atau belanja yang diusulkan dan penerimaan untuk masa mendatang bersama dengan data pengeluaran dan penerimaan yang sebenarnya untuk periode mendatang dan periode yang telah lampau. Unsur-unsur definisi Jhon F. Due menyangkut hal-hal berikut :

³⁰ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, PT. Grasindo, Jakarta, 2006, h.1-2

³¹ Alfin Sulaiman, *Keuangan Negara pada BUMN dalam Perspektif Ilmu Hukum*, PT. Alumni, Bandung, 2011, h.20.

- a. Anggaran belanja yang memuat data keuangan mengenai pengeluaran dan penerimaan dari tahun-tahun yang akan datang.
- b. Jumlah yang diusulkan untuk tahun yang akan datang.
- c. Jumlah taksiran untuk tahun yang sedang berjalan.
- d. Rencana keuangan tersebut untuk suatu periode tertentu.

Di Indonesia, konteks keuangan negara berdasarkan Pasal 23 UUD NRI 1945:

Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Ruang lingkup keuangan negara dalam ketentuan Pasal 23 UUD 1945 dapat dibagi ke dalam 2 periode yaitu periode Pra Amandemen III UUD 1945 dan periode Pasca Amandemen III UUD 1945. Dalam periode Pra Amandemen III UUD 1945, pengertian keuangan negara hanya ditafsirkan secara sempit yaitu terbatas pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (“APBN”). Sedangkan, dalam periode Pasca Amandemen III UUD 1945, pengertian keuangan negara tidak hanya sebatas pada APBN, tetapi juga termasuk pada pengertian APBD.³²

³² Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum; Teori, Praktik, dan Kritik*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, h.2.

1.5.4. Kerugian Keuangan Negara

Perundang-undangan Indonesia menggunakan dua nomenklatur berbeda untuk menggambarkan kerugian yang dialami negara akibat perbuatan korupsi tertentu, yaitu ‘kerugian negara’, dan ‘kerugian keuangan negara’. Kedua nomenklatur itu dipergunakan dalam penanganan tindak pidana korupsi, namun pemaknaan atas kedua istilah itu membagi dua kutub pandangan terutama jika menyangkut kerugian Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/BUMD).

Istilah ‘kerugian keuangan negara’ dipergunakan dalam UU Tipikor. Ada beberapa bagian dari Undang-Undang ini yang menyebutkan nomenklatur ‘kerugian keuangan negara’ atau ‘merugikan keuangan negara’.

Sejumlah peraturan perundang-undangan lain dan kebijakan Pemerintah di bidang pemberantasan tindak pidana korupsi menggunakan istilah kerugian keuangan negara. Misalnya, dalam Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi memuat dua istilah tersebut. Sebaliknya, Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2012 tak menyinggung sama sekali kedua nomenklatur. Penggunaan nomenklatur ‘kerugian keuangan negara’ dalam UU Tipikor tidak berarti nomenklatur ‘kerugian negara’ tidak dikenal. Bisa dicek dalam UU KPK. Pasal 11, misalnya, disebutkan kewenangan KPK melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi yang menyangkut kerugian negara. Dalam Penjelasan

Umum UU ini kerugian negara disebut dua kali, sedangkan kerugian keuangan negara disebut satu kali.

Di dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK), terkait definisi mengenai 'keuangan negara/daerah' yang terdapat pada UU Perbendaharaan Negara dipakai secara konsisten dalam UU BPK. Terdapat 8 kali frasa 'kerugian negara' disebut dalam UU ini, bersinggungan dengan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan. Termasuk pengenaan ganti kerugian terhadap bendahara, dan menyediakan keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah. Namun bukan berarti tak ditemukan istilah 'kerugian keuangan negara'. Penggunaan kedua nomenklatur dapat dijumpai dalam Pasal 10 ayat (1) dan (2) UU ini. Ayat (1) menyebutkan BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun tidak, yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Ayat (2) menyebutkan penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian ditetapkan dengan keputusan BPK.

Hernold Ferry Makawimbang berpandangan bahwa jika dilakukan pendekatan interpretasi dikaitkan dengan Penjelasan UU No. 31 Tahun 1999, maka kerugian keuangan negara dimaknai dalam dua hal. Pertama, hilang/berkurangnya kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara

dan segala hak penerimaan keuangan negara dan kewajiban pembayaran keuangan negara yang timbul karena berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di pusat maupun daerah, secara nyata dan pasti dapat dinilai dengan uang, akibat perbuatan melawan hukum secara sengaja. Kedua, hilang/berkurangnya kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak penerimaan keuangan negara dan kewajiban pembayaran keuangan negara, dan pertanggungjawaban BUMN, BUMD, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara, secara nyata dan pasti dapat dinilai dengan uang, akibat perbuatan melawan hukum.³³

Hernold menyebutkan lima indikator kerugian keuangan negara:³⁴

1. hilang/berkurangnya hak penerimaan keuangan negara (indikator untuk penerimaan keuangan negara);
2. timbul/bertambahnya kewajiban pengeluaran keuangan negara;
3. hilang/berkurangnya segala sesuatu baik berupa uang, barang atau benda bernilai yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban negara;
4. secara nyata dan pasti dapat dinilai dengan uang; dan
5. akibat perbuatan melawan hukum.

Marwan Effendy menuliskan perdebatan mengenai keuangan negara dalam sejumlah peraturan perundang-undangan dan praktik berkaitan dengan kasus korupsi di BUMN. Marwan Effendy menyimpulkan bahwa pengertian

³³ Hernold Ferry Makawimbang, *Memahami dan Menghindari Perbuatan Merugikan Keuangan Negara*, Thafa Meia, Yogyakarta, 2015, h.48-49.

³⁴ *Ibid.*

kerugian negara berdasarkan perspektif hukum pidana adalah suatu perbuatan yang menyimpang dari penggunaan dan pengelolaan keuangan negara sehingga dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan merugikan negara dan dapat merugikan negara sebagai tindak pidana korupsi. Anasirnya ada dua: pertama, perbuatan tersebut merupakan perbuatan melawan hukum, baik dalam pengertian formil dan dapat dilengkapi pengertian materiil, maupun penyalahgunaan wewenang, kesempatan, atau sarana yang ada padanya; dan kedua, para pihak ada yang diperkaya atau diuntungkan, baik pelaku sendiri, orang lain, atau korporasi.³⁵

1.6.Sistematika Pertanggungjawaban

Sesuai dengan jumlah permasalahan yang pada tesis ini, maka sistematikanya disusun secara berurutan agar dapat memudahkan dalam memahami isi dalam pembahasan materi ini. Penulisan ini terdiri dari IV BAB yang notabene setiap bab saling berkaitan, sehingga penulisan ini menjadi penelitian yang komprehensif.

BAB I merupakan bagian awal sebuah penulisan yang berisi Pendahuluan, dalam bab ini akan dijelaskan mengenai hal – hal mendasar yang berkaitan dengan permasalahan yang terdapat dalam tesis ini antara lain permasalahan dan rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, kajian teoritis, dan sistematika pertanggungjawaban

BAB II merupakan suatu uraian terhadap rumusan masalah pertama yang dalam bab ini akan membahas mengenai Hak Negara Terhadap Kekayaan BUMN

³⁵ Marwan Effendy, *Penegakan hukum kejahatan korporasi di Indonesia*, Kejaksaan Agung RI Jakarta, 2013, h. 93

yang Ditempatkan Pada Anak Perusahaan BUMN. **Sub Bab I** akan menguraikan terkait Hubungan hukum induk dan anak perusahaan BUMN. **Sub Bab II** akan menguraikan Hak dan kewajiban BUMN sebagai pemilik saham anak perusahaan BUMN. **Sub Bab III** akan menguraikan Alas hak negara terhadap penyertaan modal BUMN pada anak perusahaan BUMN.

BAB III Merupakan uraian terhadap rumusan masalah yang kedua yang dalam bab ini akan membahas mengenai Kualifikasi Tindak Pidana Korupsi Akibat Kerugian Pemberian Pembiayaan oleh Anak Perusahaan BUMN. **Sub Bab I** akan menguraikan terkait *Business Judgement Rules* sebagai Imunitas Direksi dalam Pengelolaan Anak Perusahaan BUMN. **Sub Bab II** akan menguraikan terkait Konsep Kerugian BUMN Ditinjau dari Perspektif PP Nomor 23 Tahun 2022. **Sub Bab III** akan menguraikan terkait Kualifikasi Tindak Pidana Korupsi atas Kerugian Negara Akibat Pemberian Pembiayaan Anak Perusahaan BUMN.

BAB IV Merupakan penutupan suatu penulisan tesis ini yang akan berisi kesimpulan dari penelitian tesis ini beserta saran – saran yang akan berkaitan dengan permasalahan yang ada.