

BAB III

KERUGIAN DALAM OLEH ANAK PERUSAHAAN BUMN DAPAT DIKUALIFIKASI SEBAGAI KERUGIAN NEGARA DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI

3.1. Kerugian BUMN Yang Terkualifikasi Sebagai Kerugian Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi

Salah satu kategori korupsi dalam UU Tipikor adalah korupsi kerugian keuangan negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor. Kerugian keuangan negara sebagai objek tindak pidana korupsi sebelumnya telah dimuat dalam regulasi pemberantasan korupsi di Indonesia yaitu sejak dikeluarkannya Peraturan Penguasa Perang Pusat Kepala Staf Angkatan Darat Nomor Prt/Peperpu/013/1958, serta dalam Peraturan Penguasa Perang Kepala Staf Angkatan Laut Nomor Prt/Z.I/I/7 dan Undang-Undang Nomor 24/Prp/1960.

Unsur kerugian keuangan negara sendiri merupakan akibat yang timbul dari perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain. UU Tipikor tidak memberikan penjelasan mengenai apa yang dimaksud dengan “kerugian keuangan negara”. Namun BPK menggunakan empat kriteria adanya kerugian negara, yang dikutip sebagai berikut:⁵⁴

1. *Berkurangnya kekayaan negara dan atau bertambahnya kewajiban negara yang menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. sedangkan kekayaan negara merupakan konsekuensi dari adanya penerimaan pendapatan yang menguntungkan dan pengeluaran yang menjadi beban keuangan negara (pendapatan dikurangi pengeluaran).*

⁵⁴ Adami Chazawi, *Hukum Pidana Korupsi Di Indonesia*, Rajawali Pers, Cet.2, 2018, h. 56.

2. *Tidak diterimanya sebagian atau seluruh pendapatan yang menguntungkan keuangan negara, yang menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.*
3. *Sebagian atau seluruh pengeluaran yang menjadi beban keuangan negara lebih besar atau seharusnya tidak menjadi beban keuangan negara, yang menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.*
4. *setiap penambahan kewajiban negara yang diakibatkan oleh adanya komitmen yang menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan”*

Selanjutnya, terhadap apa yang dimaksud “keuangan negara” UU Tipikor dalam penjelasan umumnya memberikan pengertian sebagai berikut:

“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:

- 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.”***

Dari penjelasan umum tersebut, maka singkatnya keuangan negara adalah kekayaan dalam bentuk apapun, termasuk hak dan kewajiban.

Terdapat problematika adalah penafsiran kerugian “keuangan negara” dan “kerugian keuangan negara” ketika dikaitkan dengan kerugian dari BUMN. Meskipun UU BUMN dengan tegas menempatkan kekayaan yang dipisahkan pada

BUMN merupakan bagian dari keuangan negara,⁵⁵ ketentuan tersebut kerap kali dibenturkan dengan pandangan yang menganut prinsip badan hukum mandiri dan teori transformasi keuangan negara.⁵⁶ Pandangan tersebut didasarkan pada argumen bahwa BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas berdasarkan Pasal 11 UU BUMN tunduk pada UU PT, maka terhadapnya berlaku prinsip entitas hukum terpisah (*separate legal entity*) dan pertanggungjawaban terbatas (*limited liability*), sehingga melalui privatisasi BUMN telah terjadi transformasi keuangan negara menjadi keuangan privat sebab terjadi pemisahan harta BUMN sebagai badan hukum mandiri.⁵⁷

Argumen tersebut kerap didasarkan dengan pertimbangan Mahkamah Konstitusi pada Putusan No. 77/PUU-XI/2011 tanggal 17 September 2012 sebagaimana dalam pertimbangan [3.17], yang dikutip sebagai berikut:

“Menimbang bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN), Pasal 1 angka 1 dan angka 10 menyatakan bahwa Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, yaitu kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya. Dengan demikian BUMN adalah badan usaha yang memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan negara, sehingga kewenangan pengurusan kekayaan, usaha, termasuk penyelesaian utang-utang BUMN tunduk pada hukum perseroan terbatas berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut UU PT);”

Namun, pada tahun 2013 terdapat permohonan uji konstitusional ke Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 2 huruf g dan i, frasa “Badan Usaha Milik

⁵⁵ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

⁵⁶ Made Wira Pratama, “Status Kedudukan Dan Harta Kekayaan BUMN Analisa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013” *Dharmasiswa*, Vo. 1, No. 1, h. 307-308.

⁵⁷ *Ibid*, h. 308.

Negara” dalam Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, dan Pasal 11 huruf a Undang-Undang No. 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan (UU BPK) serta frasa “BUMN/BUMD” dalam Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) UU NPK, Pemohon menyatakan pasal-pasal tersebut bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1), pasal 23E ayat (1), dan Pasal 28 D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945) dengan alasan ketentuan-ketentuan tersebut memperluas definisi keuangan negara yang memasukkan kekayaan BUMN, yang seharusnya tunduk pada UU PT dan bukan UU Keuangan Negara. Namun Mahkamah Konstitusi memiliki pandangan yang berbeda sebagaimana dalam pertimbangan Putusan No. 62/PUU-IX/2013 tanggal 3 Februari 2014, yaitu dalam pertimbangan [3.18] dan [3.19], sebagai berikut:

“[3.18] Menimbang bahwa pemisahan kekayaan negara dalam BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya, harus dikaitkan dengan kerangka pemikiran tersebut. Pemisahan kekayaan negara tidak dapat diartikan sebagai putusannya kaitan negara dengan BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya. Pemisahan kekayaan negara pada BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya hanyalah dalam rangka memudahkan pengelolaan usaha dalam rangka bisnis sehingga dapat mengikuti perkembangan dan persaingan dunia usaha dan melakukan akumulasi modal, yang memerlukan pengambilan keputusan dengan segea namun tetap dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya

[3.19] Menimbang bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya adalah (i) badan usaha kepunyaan negara, (ii) fungsinya menjalankan usaha sebagai derivasi dari penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak serta sumber daya alam indonesia, (iii) sebagian besar atau seluruh modal usaha berasal dari keuangan negara yang dipisahkan, dan (iv) untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Atas dasar kesimpulan tersebut BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya berbeda dengan badan hukum privat yang juga menyelenggarakan usaha, seperti lembaga negara dan kementerian atau badan. Berdasarkan kesimpulan di atas, meskipun berbeda dengan organ penyelenggara negara yang tidak menyelenggarakan usaha maka BUMN, BUMND, atau nama lain yang sejenisnya yang sejatinya melakukan pengelolaan terhadap keuangan negara berlaku pengawasan secara

konstitusional merupakan fungsi DPR dan BPK dengan menggunakan prinsip pemeriksaan yang berbeda”

Melalui putusan tersebut Mahkamah Konstitusi telah mengukuhkan status kekayaan negara yang berasal dari keuangan negara yang dipisahkan dari APBN untuk dimasukkan sebagai penyertaan modal di BUMN, tetap dianggap sebagai bagian dari keuangan negara. Hal mana linier dengan penjelasan umum UU Tipikor.

Dengan demikian dapat dikatakan, bilamana terjadi kerugian di dalam BUMN, maka terhadap kerugian tersebut dapat saja terqualifikasi sebagai tindak pidana korupsi kerugian keuangan negara sebagaimana dalam Pasal 2 dan 3 UU Tipikor. Sebelumnya telah diterangkan bahwa kerugian keuangan negara merupakan akibat dari adanya perbuatan memperkaya diri sendiri yang dilakukan secara melawan hukum.⁵⁸ Ukurannya dapat menimbulkan kerugian yaitu pada pengalaman dan logika/akal orang secara umum dengan memperhatikan aspek disekitar perbuatan yang dikategorikan memperkaya diri sendiri.⁵⁹

Dalam kasus korupsi yang melibatkan BUMN, maka berfokus pada perbuatan melawan hukum menyebabkan timbulnya kerugian keuangan negara. Hal ini mencakup hal-hal sebagai berikut:

- Tindakan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau badan hukum secara melawan hukum.

⁵⁸ Herlambang Rahmadhani, *Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*, Deepublish, Yogyakarta, 2020, h.3.

⁵⁹ Adami Chazawi, *Hukum Pidana Materiil dan Formil Korupsi di Indonesia*, Bayumedia, Malang, 2005, h. 45

- Tindakan tersebut menimbulkan kerugian yang nyata dan pasti terhadap keuangan BUMN dan dengan demikian keuangan negara.
- Ada unsur kesengajaan atau kelalaian yang menyebabkan kerugian tersebut.

Oleh karena itu, hanya kerugian yang disebabkan oleh perbuatan di ataslah yang dapat dikualifikasikan sebagai kerugian keuangan negara.

3.2.Kualifikasi Kerugian Anak Perusahaan BUMN Yang Dikualifikasi Sebagai Kerugian Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi

Penjelasan umum dalam UU Tipikor mengakui bahwa kekayaan BUMN merupakan kekayaan negara, sehingga kerugian yang dialami oleh BUMN dapat dianggap sebagai kerugian keuangan negara. Namun, UU Tipikor tidak secara eksplisit mengatur atau menjelaskan apakah kekayaan anak perusahaan BUMN juga termasuk sebagai kekayaan negara, serta apakah kerugian yang dialami oleh anak perusahaan BUMN dapat dikualifikasikan sebagai kerugian keuangan negara sebagaimana dalam UU Tipikor.

Kedudukan anak perusahaan BUMN sebagai badan hukum mandiri, menyebabkan sulit untuk mengidentifikasi apakah kerugian anak perusahaan BUMN termasuk sebagai kerugian keuangan negara. Pasalnya sebagai subjek hukum mandiri pertanggungjawaban anak perusahaan BUMN hanya kepada BUMN sebagai pemegang saham dan bukan kepada negara.⁶⁰ Namun, disisi lain kerugian pada anak perusahaan BUMN secara langsung merugikan keuangan

⁶⁰ Seni Sri Damayanti, “Kedudukan Anak Perusahaan BUMN dan kaitannya dengan Keuangan Negara”, *Unes Law Review*, vol.6, No.2, 2023, h. 5347.

negara karena anak perusahaan tersebut berperan signifikan dalam operasional dan keuangan induk perusahaannya, yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh negara.

Menjawab kekhawatiran terkait kedudukan kerugian anak perusahaan BUMN, Mahkamah Agung melalui SEMA 10/2020 menegaskan dua syarat utama yang harus dipenuhi untuk mengkategorikan kerugian anak perusahaan BUMN sebagai bukan kerugian negara, sebagaimana dalam huruf A Rumusan Kamar Pidana Angka 4, yang 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 rumusan tersebut maka kerugian anak perusahaan BUMN bukan sebagai kerugian keuangan negara, apabila:

1. modal anak perusahaan BUMN tersebut tidak berasal dari: a) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau b) penyertaan modal BUMN; dan
2. anak perusahaan BUMN tersebut tidak menerima/menggunakan fasilitas negara.

Sehingga, secara *a contrario* rumusan di atas dapat diartikan juga bahwa terhadap anak perusahaan BUMN yang modalnya berasal dari APBN atau merupakan penyertaan modal dari BUMN dan anak perusahaan menerima/menggunakan fasilitas negara, maka apabila anak perusahaan BUMN mengalami kerugian, ini dapat dikualifikasikan sebagai kerugian keuangan negara.

Anak perusahaan yang modalnya berasal dari sumber non-APBN dianggap sebagai entitas yang operasional dan kerugiannya tidak membebani keuangan negara, sehingga tindak pidana yang menyebabkan kerugian pada entitas tersebut tidak dapat diproses sebagai tindak pidana korupsi kerugian keuangan negara. Misalnya dalam hal ini Anak perusahaan BUMN yang modalnya berasal dari sumber swasta atau investasi non-pemerintah tidak menggunakan dana APBN untuk pendirian atau operasionalnya, jika anak perusahaan BUMN ini mengalami kerugian, maka tidak dapat diklasifikasikan sebagai kerugian keuangan negara karena modal awalnya tidak berasal dari APBN.

Tidak dijelaskan secara rinci apakah kriteria modal yang tidak berasal dari APBN mengacu langsung pada penyertaan modal negara secara langsung. Hal ini mengikuti definisi penyertaan modal negara dalam Pasal 1 angka 7 PP No. 72 tahun 2016, yakni: “Penyertaan Modal Negara adalah pemisahan kekayaan Negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau penetapan cadangan perusahaan atau sumber lain untuk dijadikan sebagai modal BUMN dan/atau Perseroan Terbatas lainnya, dan dikelola secara korporasi.” Apabila menggunakan konstruksi rumusan ini maka tentu pertanggungjawaban anak perusahaan BUMN langsung pada negara, dan apabila ada kerugian maka dapat dikategorikan sebagai kerugian keuangan negara.

Namun apabila yang dimaksud SEMA 10/2020 adalah konsepsi penyertaan modal langsung oleh negara, menjadi tidak sinkron dengan apa yang diatur dalam SEMA 10/2020 dan definisi anak perusahaan sebagaimana dalam PERMEN BUMN 3/2023 yang pada intinya menyatakan bahwa modal anak perusahaan

BUMN bersumber dari BUMN. Hal mana dapat diartikan juga bahwa negara melalui BUMN hanya memberikan permodalan secara tidak langsung.⁶¹ Konsekuensi logisnya adalah anak perusahaan BUMN hanya bertanggung jawab kepada BUMN dan bukan kepada negara.

Lebih lanjut, SEMA 10/2020 juga tidak memberikan penjelasan mengenai istilah “penyertaan modal BUMN”, penting untuk mendefinisikan istilah tersebut sebab pada dasarnya penerbitan saham pada anak perusahaan BUMN oleh BUMN mempersyaratkan adanya penyetoran modal baik tunai maupun non-tunai (*inberg*) sebagaimana dipersyaratkan dalam Pasal 34 UU PT. Ketentuan ini menjadi kabur sebab meskipun penyertaan modal anak perusahaan BUMN tidak bersumber dari APBN, namun secara umum, modal suatu BUMN berasal dari APBN. Sehingga permodalan negara secara tidak langsung melalui APBN kepada BUMN lalu kepada anak perusahaan BUMN, tetap dapat dikualifikasikan sebagai keuangan negara sebab modal anak perusahaan BUMN berasal dari dana yang termasuk dalam modal yang ditempatkan dan disetor dari BUMN yang bersangkutan. Hal ini mengingat sulit untuk memastikan dan memisahkan bahwa dana setoran modal anak perusahaan BUMN tidak berasal dari modal yang ditempatkan dan disetor BUMN.

Kekaburan SEMA 10/2020 juga dapat dilihat pada tidak didefinisikan lebih lanjut “fasilitas negara”. Ketiadaan definisi ini menimbulkan ambiguitas dalam menilai apakah suatu anak perusahaan BUMN benar-benar independen dari fasilitas

⁶¹ Muh. Djafar Saidi dan Eka Djafar, *Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016, h. 50.

negara. Sebagai contoh, fasilitas negara bisa mencakup berbagai bentuk bantuan seperti subsidi, pinjaman, garansi, atau penggunaan aset negara. Tanpa penjelasan spesifik, evaluasi mengenai penggunaan fasilitas negara menjadi subyektif dan rentan terhadap penafsiran yang berbeda-beda. Namun apabila melihat peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia, terdapat beberapa ketentuan yang mendefinisikan “fasilitas negara”, sebagaimana dalam Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2009 tentang Tata Cara Bagi Pejabat Negara dalam melaksanakan Kampanye Pemilihan Umum, mendefinisikan “fasilitas negara” sebagai: “Fasilitas negara adalah sarana dan prasarana yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”.

Surat Edaran pada dasarnya merupakan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang berfungsi sebagai instrumen administratif internal.⁶² Berdasarkan Keputusan Ketua MA Nomor 57/KMA/SK/IV/2016, SEMA adalah bentuk edaran dari pimpinan MA ke seluruh jajaran peradilan yang berisi panduan dalam penyelenggaraan peradilan, bersifat administratif, dan mencakup pemberitahuan tentang hal-hal penting dan mendesak. Merujuk pada Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Surat Edaran memang tidak termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Namun, dalam praktiknya, sebagai pedoman bagi setiap instansi pengadilan di Indonesia, Surat Edaran memiliki kekuatan untuk mengarahkan bagaimana hakim

⁶² Cholida Hanum, “Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Dalam Sistem Hukum Indonesia”, *Hukum dan Masyarakat Madani*, Vol.10, No.2, 2020, h. 147.

membaca dan mengimplementasikan peraturan perundang-undangan.⁶³ Cara membaca ketentuan suatu peraturan perundang-undangan sama pentingnya dengan menentukan sumber hukum yang relevan.

SEMA 10/2020 berperan penting dalam mengarahkan para hakim di Indonesia dalam memahami ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya terkait pengertian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi. Mengingat bahwa peraturan perundang-undangan terkait tindak pidana korupsi di Indonesia belum secara tegas mendefinisikan kerugian keuangan negara, yang menyebabkan beragam praktik penafsiran di berbagai instansi peradilan, penerbitan SEMA 10/2020 menjadi sangat penting, khususnya bagi BUMN dan anak perusahaannya.

Namun dilain sisi, kekaburan dalam definisi yang diberikan oleh SEMA ini dapat menimbulkan interpretasi yang berbeda-beda dan potensi ketidakpastian dalam penegakan hukum serta sulitnya dalam mengimplementasikan SEMA tersebut. Misalnya, tidak adanya penjelasan rinci tentang apa yang dimaksud dengan "penyertaan modal" dan "fasilitas negara" dapat menimbulkan ambiguitas dalam aplikasi di lapangan. Oleh karena itu, meskipun SEMA 10/2020 memberikan kerangka kerja yang penting dalam mengkategorikan kerugian negara, masih diperlukan peninjauan ulang dan penyempurnaan untuk memastikan konsistensi dan kejelasan dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi yang melibatkan anak perusahaan BUMN.

⁶³ Muharrir, dkk, "Kekuatan Hukum Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2023 tantang Petunjuk Bagi Hakim Dalam Mengadili Perkara Permohonan Pencatatan Perkawinan Antar Umat yang Berbeda Agama dan Kepercayaan" *Ius Civile*, Vol. 7, No. 2, h. 76.

Selanjutnya perlu untuk diperhatikan bahwa, bahwa kerugian anak perusahaan BUMN dalam rumusan Pasal 2 dan 3 UU Tipikor baru bisa masuk sebagai kerugian keuangan negara apabila kerugian tersebut merupakan akibat dari perbuatan memperkaya diri sendiri, orang lain atau korporasi yang dilakukan dengan melawan hukum atau dengan cara menyalahgunakan kewenangan.⁶⁴ Dalam kasus korupsi yang melibatkan BUMN atau anak perusahaan BUMN, maka berfokus pada perbuatan melawan hukum menyebabkan timbulnya kerugian keuangan negara. Hal ini mencakup hal-hal sebagai berikut:

- Tindakan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau badan hukum secara melawan hukum.
- Tindakan tersebut menimbulkan kerugian yang nyata dan pasti terhadap keuangan BUMN.
- Ada unsur kesengajaan atau kelalaian yang menyebabkan kerugian tersebut.

Dari uraian tersebut, terkait kualifikasi tindak pidana korupsi anak usaha BUMN ini, dapat dikualifikasikan menjadi 2 (dua):

1. Korupsi Terhadap Pihak Internal Anak Usaha BUMN

Hal ini berkaitan dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh pihak internal anak usaha BUMN itu sendiri. Dengan demikian, yang menjadi pelaku tindak pidana korupsi adalah pihak-pihak yang bekerja di anak usaha BUMN itu sendiri. Misal, pegawai anak usaha BUMN melakukan

⁶⁴ Tolib Effendi, *Buku Ajar Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Scopindo, 2019, h.22.

penggelapan dana dari anak usaha BUMN itu sendiri, maka dapat dikatakan melanggar Pasal 8 UU Tipikor.

2. Korupsi Terhadap Pihak Eksternal Anak Usaha BUMN

Hal ini berkaitan dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh pihak eksternal anak usaha BUMN itu sendiri. Dengan demikian, yang menjadi pelaku tindak pidana korupsi adalah pihak-pihak eksternal yang notabene tidak bekerja di anak usaha BUMN itu sendiri. Misal, seorang pengusaha memberikan hadiah atau uang kepada pegawai anak usaha BUMN, karena membantunya melakukan perbuatan yang melawan hukum, maka pengusaha tersebut dapat dikatakan melanggar Pasal 5 UU Tipikor (terkait delik pidana penyuapan) atau Pasal 12B *jo.* Pasal 12C UU Tipikor (terkait delik pidana gratifikasi).

Oleh karena itu, ketika ketentuan di UU Tipikor tersebut disintesis dengan interpretasi *a contrario* dari SEMA 10/2020 huruf A Rumusan Kamar Pidana Angka 4 yang pada pokoknya terhadap anak perusahaan BUMN yang modalnya berasal dari APBN atau merupakan penyertaan modal dari BUMN dan anak perusahaan menerima/menggunakan fasilitas negara, maka apabila anak perusahaan BUMN mengalami kerugian, ini dapat dikualifikasikan sebagai kerugian keuangan negara dan ketika terdapat perbuatan melawan hukum yang ada di dalam rumusan UU Tipikor, seperti adanya tindakan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau badan hukum secara melawan hukum atau menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan, maka dalam ius

constitutum, perbuatan tersebut dapat dikualifikasi sebagai korupsi oleh anak usaha BUMN.

Namun, apabila kerugian anak perusahaan BUMN merupakan kerugian bisnis murni, maka direksi akan dilindungi dengan prinsip *business judgment rule*. *Business judgment rule* merupakan konsep hukum yang penting dalam menentukan pertanggungjawaban direksi dalam kasus kerugian yang terjadi di anak perusahaan BUMN. Prinsip ini mengakui bahwa direksi memiliki kebebasan untuk membuat keputusan bisnis yang rasional dan bertanggung jawab, asalkan keputusan tersebut diambil dengan itikad baik untuk kepentingan terbaik perusahaan sebagaimana dalam Pasal 97 ayat (5) UU PT.

Direksi memiliki kewajiban fidusia terhadap perusahaan yang mereka pimpin. Mereka diharapkan untuk bertindak dengan penuh tanggung jawab dan tidak boleh melakukan tindakan yang merugikan kepentingan perusahaan. Namun demikian, *business judgment rule* memberikan lapisan perlindungan hukum bagi direksi dalam pengambilan keputusan bisnis yang mungkin menghadapi risiko atau mengalami kerugian, asalkan keputusan tersebut diambil dengan itikad baik dan dilakukan dengan penuh kehati-hatian serta pertimbangan yang benar.⁶⁵

Dalam konteks anak perusahaan BUMN, maka *business judgment rule* dapat diterapkan untuk mengevaluasi apakah direksi telah bertindak dengan hati-hati dan mempertimbangkan kepentingan terbaik perusahaan. Jika direksi dapat membuktikan bahwa keputusan mereka didasarkan pada informasi yang memadai,

⁶⁵ Hasbullah F. Sjawie, *Direksi Perseroan Terbatas Serta Pertanggungjawaban Pidana Korupsi*, Kencana, Cet.1, 2017, h.229-230.

analisis yang cermat, dan itikad baik untuk memajukan kepentingan perusahaan, maka mereka dapat dibebaskan dari pertanggungjawaban pidana meskipun terjadi kerugian. Namun, jika terbukti bahwa keputusan mereka didasarkan pada tindakan yang melawan hukum atau melanggar kewajiban fidusia, mereka dapat dikenai pertanggungjawaban pidana sesuai dengan UU yang berlaku.⁶⁶

Oleh karena itu, dalam kasus-kasus tindak pidana korupsi yang melibatkan anak perusahaan BUMN, penilaian terhadap kepatuhan terhadap *business judgment rule* juga menjadi krusial. Ini membantu memastikan bahwa direksi tidak hanya mengelola risiko bisnis dengan cermat, tetapi juga bertanggung jawab secara hukum atas keputusan yang mereka ambil. Dengan demikian, kombinasi antara kriteria yang diatur dalam SEMA 10/2020 dan prinsip *business judgment rule* memberikan kerangka kerja yang komprehensif dalam menentukan pertanggungjawaban pidana direksi terkait kerugian dalam anak perusahaan BUMN.

Kriteria yang diberikan oleh SEMA 10/2020 memberikan batasan yang jelas dalam mengidentifikasi jenis kerugian yang dapat ditindaklanjuti sebagai tindak pidana korupsi terhadap keuangan negara. Hal ini penting untuk memastikan bahwa hanya kerugian yang benar-benar merugikan keuangan negara yang dapat ditindaklanjuti sebagai tindak pidana korupsi. Namun, kekurangan dalam definisi seperti "penyertaan modal BUMN" dan "fasilitas negara" dalam SEMA tersebut menimbulkan potensi interpretasi yang beragam dan memerlukan pengaturan lebih lanjut melalui PERMA (Peraturan Mahkamah Agung).

⁶⁶ *Ibid*, h. 233-234.

Pengaturan melalui PERMA diperlukan karena Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk menetapkan peraturan yang lebih rinci dan spesifik dalam menginterpretasikan hukum yang ada. Ini dapat mengurangi potensi penafsiran ganda dan ketidakjelasan dalam menetapkan kerugian keuangan negara pada anak perusahaan BUMN. Selain itu, PERMA dapat memberikan panduan yang lebih konkret bagi penegak hukum dalam menilai apakah kerugian keuangan yang dialami oleh anak perusahaan BUMN dapat dianggap sebagai kerugian keuangan negara.

3.3. *Ratio Decedendi* Majelis Hakim Terkait Kerugian Anak Perusahaan BUMN Yang Dikualifikasi Sebagai Kerugian Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi

Mahkamah Konstitusi, di tahun 2019 menerima permohonan terkait sengketa pemilihan umum, Pemohon memohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk mendiskualifikasi pasangan nomor urut 01, Ir. H. Joko Widodo dan Prof. Dr. (HC) K.H. Ma'ruf Amin, MA, sebagai peserta Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Salah satu alasannya adalah Prof. Dr. (HC) K.H. Ma'ruf Amin tidak memenuhi syarat sebagai calon wakil presiden karena melanggar Pasal 227 huruf p UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang mengatur bahwa calon presiden dan wakil presiden harus mengundurkan diri dari jabatannya di BUMN. Pada saat itu, Prof. Dr. (HC) K.H. Ma'ruf Amin masih menjabat sebagai Ketua Dewan Pengawas Syariah di Bank Syariah Mandiri dan Bank BNI Syariah, sehingga menurut pemohon, pasangan nomor urut 01 seharusnya didiskualifikasi.

Menanggapi hal tersebut termohon membantah argumentasi tersebut dengan menyatakan:

1. Bahwa Bank BNI Syariah dan Bank Syariah Mandiri bukan BUMN karena kedua bank tersebut tidak mendapatkan penyertaan langsung dari kekayaan negara yang dipisahkan (vide Pasal 1 angka 1 UU BUMN);
2. Bahwa Dewan Syariah termasuk kategori pihak yang memberikan jasanya kepada Bank Syariah, seperti halnya konsultan hukum. Dengan demikian dewan syariah tidak dapat digolongkan sebagai karyawan/pejabat perbankan, melainkan suatu entitas tersendiri yang pengangkatan dan tugasnya bersifat khusus;

Selanjutnya Mahkamah Konstitusi melalui **Putusan Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 tanggal 24 Juni 2019** memberikan pertimbangannya yang pada intinya menyatakan bahwa mengingat definisi BUMN sebagaimana Pasal 1 angka 1 UU BUMN mendefinisikan BUMN sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Maka, untuk menentukan Bank BNI Syariah dan Bank Syariah Mandiri termasuk BUMN salah satunya dengan mengetahui komposisi modal atau saham dari kedua bank tersebut. Adapun modal atau saham Bank BNI Syariah dimiliki oleh PT Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk dan PT BNI Life Insurance. Adapun komposisi pemegang saham Bank Syariah Mandiri adalah PT Bank Mandiri (Persero) Tbk dan PT Mandiri Sekuritas. **Dengan demikian, oleh karena tidak ada modal atau saham dari negara yang bersifat**

langsung yang jumlahnya sebagian besar dimiliki oleh negara maka kedua bank tersebut tidak dapat didefinisikan sebagai BUMN, melainkan berstatus anak perusahaan BUMN karena didirikan melalui penyertaan saham yang dimiliki oleh BUMN atau dengan kata lain modal atau saham kedua bank tersebut sebagian besar dimiliki oleh BUMN;

Melalui pertimbangan tersebut, majelis hakim menolak dalil pemohon untuk mendiskualifikasi pasangan nomor urut 1, pertimbangan tersebut juga menegaskan bahwa BUMN dan anak Perusahaan BUMN merupakan dua entitas hukum yang berbeda serta anak perusahaan BUMN tidak dapat dipersamakan dengan BUMN mengingat anak perusahaan BUMN tidak mendapat penyertaan langsung dari negara seperti halnya BUMN.

Sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut Mahkamah Agung dalam **Putusan No. 121 K/Pid.Susu/2020 tanggal 9 Maret 2020** memutus Ir. Galaila Karen Kardinah dalam kapasitasnya sebagai Direktur Utama PT Pertamina (Persero) tidak bersalah terhadap dakwaan yang menyatakan dirinya telah melakukan tindak pidana korupsi sebab menyetujui investasi PT Pertamina Hulu Energi yang merupakan anak perusahaan PT Pertamina (Persero) berupa *participating Interest* (PI) sebesar 10 % di Blok BMF Australia tanpa melalui proses uji kelayakan (*due diligence*) dan analisa risiko yang memadai dan perbuatan menandatangani *sale purchase agreement* tanpa disetujui dari legal dan Dewan Komisaris. Majelis hakim berpendapat bahwa perbuatan Ir. Galaila Karen Kardinah tidak termasuk sebagai suatu tindak pidana.

Melalui Putusan tersebut Mahkamah Agung juga menyatakan bahwa kerugian yang dialami PT Pertamina Hulu Energi sebagai anak perusahaan BUMN bukan merupakan kerugian keuangan negara, sebagaimana pertimbangan sebagai berikut:

“Bahwa alasan kasasi Terdakwa dapat dibenarkan berdasarkan fakta hukum dan persidangan bahwa:

- ***Keuangan anak perusahaan BUMN tidak termasuk keuangan Negara sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 tanggal 24 Juni 2019 sehingga kerugian yang dialami oleh PT Pertamina Hulu Energi sebagai anak perusahaan PT Pertamina (Persero) bukanlah kerugian keuangan Negara** oleh karena PT Pertamina HULU sebagai anak perusahaan PT Pertamina tidak tunduk kepada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN;*
- ***Yang dialami oleh PT Pertamina Hulu Energi adalah penurunan nilai aset (impairment secara fluktuatif dalam pembukuan/pencatatan sesuai standar akuntansi keuangan”***

Melalui Putusan MK dan MA tersebut maka telah ditegaskan bahwa anak perusahaan BUMN bukan merupakan BUMN, sehingga kerugian yang terjadi pada anak perusahaan BUMN tidak dapat terkualifikasi sebagai kerugian keuangan negara. Namun meskipun demikian, terdapat putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap yang menegaskan pertimbangan MK dan MA tersebut, yakni mengkualifikasikan kerugian pada anak perusahaan BUMN sebagai kerugian keuangan negara, yaitu melalui **Putusan Mahkamah Agung No. 1041 PK/Pid.Sus/2023 tanggal 4 Oktober 2023.**

Berdasarkan putusan ini, diketahui Terpidana atas nama Abdullah Muchibuddin, SE. M.Ak dalam kapasitasnya sebagai Direktur PT Puspa Agro yang merupakan anak perusahaan dari PT Jatim Grha Utama mengajukan peninjauan

kembali, setelah sebelumnya pada pengadilan tingkat pertama, pengadilan tinggi dan kasasi diputus bersalah melakukan tindak pidana korupsi sebagaimana dalam Pasal 2 ayat (1) jo. Pasal 18 ayat (1), (2) dan (3) UU Tipikor.

Melalui putusan ini Mahkamah Agung menolak permohonan peninjauan kembali Terpidana dan menyatakan kembali Terpidana bersalah dengan alasan bahwa kesepakatan melakukan kerjasama antara PT Puspa Agro dan CV Aneka Hosse dalam bentuk jual beli dilakukan dengan itikad buruk dengan praktik yang tidak lazim sebab terpidana tidak membubuhkan kerjasama tersebut dalam dokumen perjanjian kerjasama serta langsung menyetujui order yang dilakukan oleh CV Aneka Hosses tanpa batas limit plafon piutang, dan tidak menentukan harga pembelian ikan laut dengan perhitungan yang sesuai prosedur. Terpidana juga mengabaikan legalitas CV Aneka Hosses yang ternyata bukan merupakan pelaku ekspor ikan laut, oleh majelis hakim praktik demikian dianggap tidak wajar dilakukan, selain itu majelis menilai tindakan PT Puspa Agro yang notabene mengelola keuangan negara menyerahkan kepada CV Aneka Hosses untuk membeli sendiri barang kepada supplier dengan menggunakan uang milik PT Puspa Agro, dianggap telah memperkaya orang lain dan menyebabkan kerugian keuangan negara, sebagaimana pertimbangan majelis hakim sebagai berikut:

“Bahwa berdasarkan keterangan para saksi, keterangan ahli, bukti surat dan keterangan Terpidana serta dihubungkan dengan barang bukti maka didapat fakta hukum sebagai berikut:

- *Bahwa Terpidana adalah Direktur Utama PT. Puspa Agro yang merupakan anak perusahaan dari PT. Jatim Grha Utama status PT. Jatim Ghra Utama adalah Badan Usaha Milik Daerah (BUMN) Propinsi Jawa Timur, karena mayoritas modal utama adalah*

Propinsi Jawa Timur sebesar 99,99% (sembilan puluh sembilan koma sembilan puluh sembilan persen) yang bergerak di bidang jasa, pertanian, perdagangan umum, pembangunan, industri, pengangkutan, teknik, percetakan, percetakan dan perikatan;

.....

- *.... akan tetapi Terpidana tetap melanjutkan jual beli, dan bahkan Terpidana juga menyerahkan kepada Saksi ARDI alias AHAK untuk mencari sendiri supplier ikan laut sedangkan harga pembelian ikan PT. Puspa Agro menyesuaikan/mengikuti harga yang diberikan oleh Saksi ARDI alias AHAK, suatu tindakan yang tidak layak/tidak lazim, dimana seorang Direktur Perusahaan besar seperti PT. Puspa Agro yang mengelola keuangan Negara menyerahkan kepada customer (CV. Aneka Hosse) untuk membeli sendiri barang (ikan laut) kepada supplier dengan menggunakan uang milik PT. Puspa Agro, bahkan harganyapun mengikuti apa yang dikatakan oleh customer yakni Saksi ARDI alias AHAK selaku Direktur CV. Aneka Hosse, dimana lazimnya proses jual beli terjadi, penjual sudah memiliki barang dan patokan harga, setelah terjadi kesepakatan harga dan barang sesuai, baru barang dilepas kepada pembeli;*

.....

- *Bahwa Akibat dari perbuatan Terpidana bersama sama Saksi HERI JAMARIt, HANIF ANSORI (Alm), MERRY, JOHAN (masuk dalam Daftar Pencarian Orang) serta ARDI Alias AHAK Tersebut sehingga telah memperkaya orang lain yaitu ARDI Alias AHAK yang menyebabkan negara telah dirugikan Cq. Pemerintah Propinsi Jawa Timur mengalami kerugian sebesar Rp8.029.167.500,00 (delapan miliar dua puluh sembilan juta seratus enam puluh tujuh ribu lima ratus rupiah), sesuai dengan Laporan Hasil Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara atas Perkara dugaan tindak pidana korupsi penyimpangan jual beli ikan antara PT. Puspa Agro dan CV. Aneka Hosse Tahun 2015 Nomor : SR – 703 / PW13 / 5 / 2020 Tanggal 26 Oktober 2020; Mahkamah Agung Republik Indonesia”*

Melalui Putusan Mahkamah Agung ini, maka hakim dalam putusan ini mengakui dan mengkualifikasikan kerugian pada anak perusahaan BUMN sebagai kerugian keuangan negara.

Putusan-putusan tersebut di atas menunjukkan adanya perbedaan pendapat dalam menentukan apakah kerugian keuangan yang dialami oleh anak perusahaan BUMN dapat dianggap sebagai kerugian keuangan negara. Putusan Mahkamah

Konstitusi dan Mahkamah Agung menguatkan pandangan bahwa anak perusahaan BUMN bukanlah bagian dari BUMN dan kerugian yang dialami olehnya tidak dapat dianggap sebagai kerugian keuangan negara.

Meskipun demikian, beberapa putusan pengadilan lainnya, seperti dalam kasus Abdullah Muchibuddin, mengkualifikasikan kerugian pada anak perusahaan BUMN sebagai kerugian keuangan negara. Hal ini menunjukkan perlunya pengaturan yang lebih jelas melalui peraturan perundang-undangan untuk menghindari disparitas putusan dan memastikan konsistensi dalam penanganan kasus korupsi yang melibatkan anak perusahaan BUMN. Oleh karena perlu adanya pedoman bagi aparat penegak hukum dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi yang melibatkan anak perusahaan, maka perlu untuk membuat aturan dalam bentuk Peraturan Mahkamah Agung (PERMA). PERMA merupakan bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung sebagai pedoman bagi pengadilan dalam menjalankan tugasnya. Penetapan aturan mengenai penanganan perkara tindak pidana korupsi yang melibatkan anak perusahaan BUMN melalui PERMA akan memberikan panduan yang jelas bagi aparat penegak hukum dalam menghadapi kasus-kasus serupa di masa mendatang.

BAB IV

PENUTUP

4.1. Kesimpulan

1. Hubungan hukum antara BUMN dan anak perusahaan BUMN yakni anak perusahaan dianggap sebagai subjek hukum mandiri, namun meskipun demikian BUMN memiliki kendali signifikan melalui