

TANGGUNG JAWAB PIDANA DIREKSI BUMN YANG MERUGI

Ahmad Mahyani

Fakultas Hukum

Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

Jalan Semolowaru Nomor 45, Surabaya 60118, Indonesia

08121791990, mahyani.fh@untag-sby.ac.id

Abstrak

Banyaknya kasus Direksi BUMN (Persero) yang didakwa melakukan tindak pidana korupsi akibat kebijakan yang dibuat Direksi menyebabkan kerugian bagi BUMN. Permasalahan terletak pada pendefinisian kerugian negara oleh aparat penegak hukum yang berpedoman pada Undang-Undang Tipikor dengan mendefinisikan kerugian BUMN Persero sebagai kerugian negara. Mengingat BUMN Persero selain berperan sebagai penyelenggara pemerintahan, juga berperan sebagai pelaku ekonomi, seharusnya penegak hukum dalam menentukan kerugian ini berpedoman pada prinsip dan ketentuan yang berlaku dalam hukum perusahaan. Timbul kerancuan pendefinisian kerugian negara menurut Undang-Undang Tipikor dengan prinsip-prinsip dan ketentuan hukum perusahaan. Rumusan masalah: Apakah kerugian BUMN Persero termasuk kerugian negara dan apakah Direksi BUMN Persero dapat dipidanakan dengan tindak pidana korupsi. Menggunakan *normative legal research* melalui metode *statute approach* dan pendekatan konsep yang didukung dengan teknik analisis preskriptif. Hasil penelitian ini, bahwa *losses incurred* dalam BUMN Persero bukan menjadi *state losses*, melainkan kerugian perseroan. Direksi yang telah membuat keputusan bisnis, kemudian menyebabkan kerugian terhadap BUMN Persero, tidak dapat dituntut melakukan tindak pidana korupsi.

Kata kunci: kerugian negara, BUMN Persero, Direksi

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang Masalah

Kasus yang menjerat Direksi perusahaan negara semacam BUMN ataupun BUMD yang didakwa melakukan tindak pidana korupsi dengan dalil perusahaan yang dipimpin oleh mereka telah menyebabkan kerugian terhadap keuangan negara. Hal ini karena ada ketentuan yang mengatur bahwa modal yang diperoleh oleh perusahaan seperti BUMN (persero) atau BUMD (persero) 51% berasal dari negara.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003, kapital tersebut didapat dari kekayaan negara yang dipisahkan. Pengertian BUMN di Pasal 1 undang-undang ini, BUMN merupakan badan usaha sebagian/seluruh modalnya diperoleh dari kekayaan negara dipisahkan.

Hal ini apabila dikaitkan dengan elemen-elemen perbuatan delik korupsi yang tercantum di UU No. 20 Tahun 2001 tentang Tipikor, memang bisa apabila aparat penegak hukum mengasumsikan kebijakan seorang Direksi BUMN yang dapat merugikan keuangan negara tersebut merupakan suatu perbuatan delik korupsi. Karena dalam Pasal 2 ayat (1) terdapat kata "merugikan keuangan/perekonomian negara".

Keuangan negara menurut UU Tipikor ialah kekayaan negara dalam bentuk apapun, dipisahkan/tidak dipisahkan, termasuk segala bagian kekayaan negara, hak dan kewajiban. Ketentuan tersebut mengatur bahwa selama terdapat kerugian yang nyata (*actual loss*) pada BUMN, maka hal itu dianggap telah merugikan keuangan negara. Direksi dapat dimintakan pertanggungjawabannya dan dapat didakwa melakukan tindak pidana korupsi.

Mengingat BUMN selain sebagai penyelenggara negara, juga merupakan pelaku ekonomi dan pelaku pasar, yang memiliki fungsi dan tugas untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakat, maka tidak serta merta menjadi unsur mutlak bagi seorang Direksi BUMN yang telah membuat kebijakan, dapat dianggap membuat kerugian terhadap negara. Dunia

usaha dalam kenyataannya pasti ada risiko untung dan rugi yang akan didapat perseroan. Sehingga apabila terjadi kerugian negara yang timbul dalam sebuah BUMN, harus dapat dilihat dan dibuktikan apakah kerugian tersebut murni dari risiko bisnis, dan apakah juga keputusan yang diambil tersebut sudah melalui prinsip kehati-hatian dan itikad baik seorang Direksi BUMN.

Dalam UU No. 40 Tahun 2007 tentang PT, Pasal 92 ayat (1): dalam menjalankan kepengurusan, Direksi wajib sesuai keinginan, maksud, dan tujuan perseroan. Ayat (2): Direksi berhak dan berwenang melaksanakan kepengurusan sesuai kebijakan dan *platform* perseroan serta regulasi.

Pasal 97 ayat (1), pertanggungjawaban Direksi dalam hal mengurus perseroan wajib didasarkan itikad baik dan penuh tanggung jawab. Ayat (3): Tiap anggota Direksi bertanggungjawab penuh secara pribadi atas kerugian perseroan selama memang bersalah atau lalai dalam menjalankan tugasnya. Artinya, seorang Direksi BUMN dapat dimintakan pertanggungjawaban penuh apabila dalam menjalankan kepengurusan, tidak beritikad baik dan bertanggung jawab yang semestinya.

Ayat (4): Apabila Direksi terdiri atas dua anggota/lebih, dibebani tanggung jawab secara renteng. Akan tetapi, tanggung jawab hukum Direksi memperoleh batasan sebagaimana yang diatur Ayat (5): yang menyatakan seorang Direksi tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban atas kerugian apabila dapat membuktikan bahwa ia telah melaksanakan tugasnya sesuai ketentuan dan prinsip perseroan.

Permasalahan ini menjadi pelik ketika aparat penegak hukum menafsirkan bahwa kerugian pada BUMN persero merupakan kerugian negara. Mendasarkan pada pengertian keuangan negara yang terdapat dalam Pasal 2 huruf (g) UU No. 17 Tahun 2003, yang menjelaskan salah satu pengertian keuangan negara adalah kekayaan negara/daerah yang dikelola sendiri/pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/daerah. Penafsiran seperti ini mengabaikan ketentuan dalam UU BUMN yang menyebutkan BUMN Persero merupakan badan hukum privat yang memiliki kemandirian tersendiri.

Berdasarkan penjelasan beberapa pasal diatas dapat dipahami bahwa aparat penegak hukum tidak dapat mengasumsikan seorang Direksi BUMN yang menyebabkan kerugian pada BUMN (persero) telah melakukan delik korupsi sebagaimana diatur ketentuan UU Tipikor. Karena dalam menentukan segala kebijakan yang akan dibuat, seorang Direksi wajib mempertimbangkan dengan hati-hati dan harus melalui itikad yang baik dalam setiap keputusan yang akan dibuat untuk perusahaan, sebagaimana dalam UUPT yang telah dijelaskan.

Hal inilah yang akan menjadi sebuah kerancuan, kesesatan dan ketidakpastian hukum antara aparat penegak hukum dan pengurus perusahaan milik negara dalam hal ini Direksi, dalam menentukan apakah kerugian pada BUMN (persero) termasuk kerugian negara, dan apakah seorang Direksi BUMN (persero) dapat didakwa dengan tindak pidana korupsi apabila perusahaan yang ia pimpin mengalami kerugian.

Dari uraian latar belakang masalah diatas dapat diketahui bahwa telah timbul konflik norma dan ketidak pastian hukum antara ketentuan yang mengatur tentang kerugian negara dalam penjelasan Undang-Undang Tipikor dengan ketentuan kerugian negara yang diatur dalam UUPT.

2. Rumusan Masalah

- a. Apakah kerugian Badan Usaha Milik Negara (persero) termasuk kerugian negara?
- b. Apakah Direksi Persero dapat didakwa melakukan korupsi apabila Persero mengalami kerugian?

3. Metode Penelitian

Menggunakan penelitian yuridis normatif, guna mencari pemecahan masalah atas *legal issues* apakah kerugian BUMN termasuk kerugian negara dan apakah Direksi BUMN dapat dipidanakan dengan tindak pidana korupsi apabila BUMN mengalami kerugian. Hasil penelitian ini memberikan preskriptif mengenai hal seharusnya diterapkan terhadap *legal issue* yang diteliti. Metode pendekatan yang dipakai berupa *statute approach* dan *conceptual approach*.

B. Pembahasan

1. Kerugian BUMN Menurut Undang-Undang BUMN

Untuk dapat menentukan apakah suatu kerugian BUMN merupakan kerugian negara, akan dijelaskan terlebih dahulu modal pendirian BUMN Persero berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. UU BUMN tidak menjelaskan secara khusus terkait kerugian BUMN. Dalam menjalankan peranannya, BUMN Persero berpedoman kepada ketentuan yang terkait substansi dalam pendirian, pengurusan maupun pertanggungjawaban dalam menjalankan perusahaan.

BUMN Persero merupakan perusahaan negara berbentuk PT yang modalnya terbagi atas saham, seluruh atau sebagian paling sedikit 51% sahamnya dimiliki negara. Modalnya berasal dari kekayaan negara dipisahkan yang disertakan secara langsung. Modal penyertaan ini bersumber dari APBN, kapitalisasi cadangan, dan lainnya. Sumber penyertaan modal dari APBN meliputi kekayaan negara berupa dana segar, barang negara, piutang negara pada BUMN/PT, saham negara pada BUMN/PT, dan aset negara lainnya sebagaimana dijelaskan Pasal 2A PP No. 72 Tahun 2016.

Mendasarkan PP No. 72 Tahun 2016 tersebut, suatu penyertaan modal yang berasal dari kekayaan negara ini adalah saham yang nantinya akan menjadi milik negara pada BUMN Persero tanpa melalui mekanisme APBN. Sehingga dalam hal ini negara mempunyai kedudukan hanya sebatas sebagai pemegang saham. Kemudian kekayaan negara yang dijadikan sebagai modal pendirian tersebut nantinya bertransformasi menjadi saham atau modal negara yang kemudian menjadi kekayaan BUMN Persero. Hal ini dipertegas oleh ketentuan Pasal 2A Ayat (3) dan (4) PP No. 72 Tahun 2016. Selain itu, dalam Pasal 11 Undang-Undang BUMN telah ditegaskan juga bahwa dalam hal menjalankan pengurusan BUMN Persero, berlaku ketentuan dan prinsip-prinsip UUPT. Sehingga ketentuan dan prinsip yang berlaku pada PT akan melekat pada BUMN Persero, seperti terdapat pemisahan kekayaan antara pendiri maupun pengurus persero. Oleh karenanya, apabila terjadi suatu kerugian dalam menjalankan BUMN Persero, bukan lagi kerugian negara, dan lebih tepat sebagai kerugian BUMN Persero.

2. Kerugian BUMN Menurut Undang-Undang Perbendaharaan Negara

Pasal 1 angka 22: kerugian negara/daerah adalah "Kekurangan uang, surat berharga, barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan hukum baik sengaja maupun lalai".

Pengertian kerugian negara tersebut mempunyai persamaan dengan ketentuan pasal yang diatur pada UU No. 15 Tahun 2006 tentang BPK yang juga mendefinisikan pengertian kerugian negara. Dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara tidak menjelaskan secara jelas dan pasti berkaitan dengan apabila terjadi kerugian pada BUMN. Undang-Undang ini lebih mengatur upaya penyelesaian terhadap kerugian negara, bagaimana memulihkan keuangan negara yang diakibatkan atas kerugian negara. Upaya ini dilakukan agar kerugian negara harus diganti oleh pihak bersalah.

Akan tetapi, apabila dikaitkan dengan pengertian kerugian negara diatas maka, dapat berbentuk kerugian uang, surat berharga, dan barang menurut definisi keuangan negara dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 15 Tahun 2006 tentang BPK, dan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Tipikor, namun dipersempit dengan spesifikasi berupa “yang nyata dan pasti jumlahnya, akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”. Dengan demikian, UU Perbendaharaan Negara ini dalam menentukan kerugian negara memandang sebagai ketentuan Delik Materiil, yang maksudnya bahwa kerugian keuangan negara harus nyata dan pasti jumlahnya sebanding dengan pengertian keuangan negara itu sendiri.

Berdasarkan penjelasan pengertian kerugian negara, maka unsur-unsur kerugian negara terdiri:

1. Berkurangnya keuangan negara berupa uang berharga, barang milik negara dari jumlahnya dan/atau nilai yang seharusnya.
2. Kekurangan keuangan negara tersebut harus nyata dan pasti jumlahnya, tidak hanya indikasi atau potensi kerugian.
3. Kerugian itu akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja/lalai, unsur melawan hukum harus dapat dibuktikan.

Apabila mengacu pada pengertian kerugian negara pada penjelasan beberapa pasal diatas, maka kerugian yang terjadi pada BUMN Persero sulit untuk dapat dinyatakan bahwa kerugian BUMN tersebut digolongkan sebagai kerugian negara. Hal ini didasarkan pada pendefinisian kerugian negara pada ketentuan Pasal 1 angka 22 tersebut yang terdapat unsur yang harus dibuktikan yaitu “akibat perbuatan hukum baik sengaja/lalai”.

Mengingat bahwa menjalankan persero sudah menjadi suatu keharusan seorang Direksi untuk selalu mendasarkan segala perbuatannya atau kebijakan yang dibuat pada itikad baik dan sesuai dengan AD/ART atau tujuan perusahaan. Selain itu BUMN mempunyai peran sebagai *the doer of business*, yang mana keuntungan ataupun kerugian yang terjadi dalam perusahaan adalah suatu hal yang normal. Sehingga apabila dalam menentukan suatu kerugian pada BUMN yang menjadi acuan adalah definisi kerugian negara pada Undang-Undang Perbendaharaan Negara, menjadi sangat tidak relevan dan bertentangan dengan ketentuan dan prinsip yang berlaku pada BUMN Persero. Seperti modal yang dijadikan sebagai pendirian BUMN Persero merupakan penyertaan oleh negara dalam bentuk uang dari kekayaan negara yang dipisahkan. Kekayaan negara yang digunakan atau disertakan dalam pendirian BUMN tersebut, adalah kekayaan persero dan bukan lagi kekayaan negara. Negara hanya memiliki kekayaan dalam persero dalam bentuk saham. Sehingga kerugian tersebut merupakan kerugian BUMN.

3. Kerugian BUMN Menurut Undang-Undang Perseroan Terbatas

Dalam ketentuan undang-undang ini, tidak dijelaskan juga secara jelas bahwa yang dimaksud dengan kerugian BUMN itu seperti apa. Namun dalam kaitannya untuk

menentukan kerugian pada BUMN masih erat hubungannya dengan UUPT, merujuk Pasal 11 UU BUMN yang menegaskan dalam hal pengelolaan BUMN berlaku ketentuan dan prinsip yang berada dalam ketentuan UUPT. Artinya, hal-hal mengenai substansi dalam BUMN Persero berlaku sama halnya dalam suatu Perseroan Terbatas. Seperti terdapat pemisahan kekayaan antara perseroan dengan pemilik dan pengurus perseroan.

Terhadap BUMN Persero, pengelolaannya tunduk terhadap ketentuan UU BUMN dan UUPT. Untuk mengetahui kedudukan kekayaan BUMN Persero, dapat dilihat pada sumber kekayaan BUMN Persero. Sumber kekayaan BUMN Persero terbagi dalam penyertaan modal negara berbentuk saham dalam kekayaan Persero dan penyertaan negara berupa pendanaan yang bersumber dari anggaran pelaksanaan Kewajiban Pelayanan Publik (*Public Service Obligation*) yang mana tidak masuk dalam kekayaan persero.

Kekayaan yang dipisahkan dari APBN yang kemudian dijadikan sebagai modal pendirian BUMN Persero ataupun yang terdiri dari saham-saham dengan sendirinya akan menjadi kekayaan BUMN, bukan lagi jadi kekayaan negara. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan kedudukan negara pada BUMN Persero. Ketika negara masuk sebagai bagian dari BUMN Persero, maka kedudukannya adalah setara dengan pemegang saham lainnya atau sebagai *shareholder*. Pemerintah bukan lagi sebagai badan hukum publik yang memegang kekuasaan dalam hal penyelenggaraan negara tapi sebagai badan hukum privat yang tunduk kepada ketentuan perseroan¹.

Penjelasan Ps. 4 (1) UU BUMN: tujuan pemisahan kekayaan negara adalah memisahkan kekayaan negara dari APBN sebagai penyertaan modal Negara, yang selanjutnya pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada aturan pemerintahan.

Sedangkan anggaran yang terkait dengan *PSO* tetap tunduk kepada ketentuan Undang-Undang Keuangan Negara karena anggaran ini murni dari APBN dan tetap dipandang sebagai bagian dari APBN yang pengelolaan dan pertanggungjawabannya mengikuti sistem pertanggungjawaban keuangan negara. *PSO* ialah kewajiban pelayanan umum yang harus dilakukan oleh suatu BUMN Persero sebagai entitas hukum, karena sesuai dengan tujuan berdirinya BUMN Persero selain untuk mencari keuntungan, juga menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi bagi masyarakat. Dengan kata lain dalam hal pelaksanaan *PSO*, BUMN Persero sebagai wakil pemerintah atau negara, karena pada hakikatnya yang melaksanakan fungsi pelayanan umum ialah negara.

Dalam mendefinisikan kerugian BUMN menurut ketentuan UUPT, penulis mendefinisikan pengertian kerugian BUMN tersebut kedalam 2 bentuk. *Pertama*, kerugian BUMN dapat digolongkan sebagai kerugian negara apabila kerugian yang dialami persero tersebut merupakan dana penyertaan yang digunakan oleh Direksi secara melawan hukum yang berasal dari APBN yang dikhususkan untuk Kewajiban Pelayanan Publik. *Kedua*, kerugian BUMN tidak dapat diakumulasikan sebagai kerugian negara, karena dalam menjalankan suatu Persero, UU BUMN telah menetapkan bahwa berlaku ketentuan maupun prinsip-prinsip pada PT. Seperti halnya PT pada umumnya, BUMN Persero mempunyai karakteristik kemandirian dalam menjalankan suatu perusahaan. Selain itu mempunyai pemisahan kekayaan antara pendiri dan juga para pengurus. Untuk menunjukkan bagaimana

¹ Dwi Ananda, *Pertanggungjawaban Hukum Terhadap Kerugian Keuangan Negara Pada BUMN/Persero*, <http://download.garuda.ristekdikti.go.id/article.php?articleKerugianKeuanganNegaraPadaBUMN/Persero>, diunduh pada tanggal 14 Desember 2018, pukul 20.11. WIB.

seharusnya apabila kerugian BUMN yang penyertaan modalnya berasal dari kekayaan negara dipisahkan, tidak dapat secara sederhana kerugian BUMN tersebut digolongkan sebagai kerugian negara.

4. Kerugian BUMN Menurut Undang-Undang Keuangan Negara

UU No. 17 Tahun 2003 tidak menjelaskan secara spesifik tentang kerugian BUMN. UU Keuangan Negara lebih mengatur bentuk pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara. Pasal 1 angka 1 menjelaskan, “semua hak dan kewajiban negara yang bernilai uang, serta segala sesuatu yang dapat dijadikan milik negara sehubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.

Pasal 2 huruf g menyebutkan: kekayaan negara/daerah yang dikelola sendiri/pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang bernilai uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/daerah, merupakan bagian dari keuangan negara.

Jika mengacu pendefinisian pasal diatas maka modal negara yang digunakan sebagai pendirian BUMN yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, merupakan kekayaan negara. Apabila BUMN mengalami kerugian, maka kerugian BUMN tersebut dapat dikatakan sebagai kerugian negara. Hal ini bertentangan dengan ketentuan UU BUMN, bahwa dalam hal menjalankan kepengurusan BUMN Persero berlaku ketentuan dan prinsip-prinsip UUPT. Karena itu, ketentuan yang berlaku terhadap BUMN Persero lebih tepat berlaku ketentuan hukum privat. Sehingga kerugian BUMN Persero bukan lagi sebagai kerugian negara sebagaimana yang didefinisikan pada UU Keuangan Negara.

5. Korupsi Direksi BUMN Menurut UU Tipikor

Dalam ketentuan UU No. 20 Tahun 2001, tidak diatur dan dinyatakan secara jelas tentang tindak pidana korupsi Direksi BUMN. Tetapi dalam ketentuan UU Tipikor ini terdapat pasal yang mempunyai kaitan erat dengan perbuatan yang dilakukan oleh Direksi dalam suatu perseroan. Ketentuan tersebut terletak pada Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 3, tentang korporasi yang merugikan keuangan atau perekonomian negara, diancam pidana penjara seumur hidup atau paling lama 20 tahun, denda maksimum satu milyar rupiah.

Kalimat “merugikan keuangan atau perekonomian negara”, yang dikaitkan dengan pengertian Keuangan Negara menurut UU Tipikor menjadikan pendefinisian ini sangat rentan bagi Direksi BUMN dalam hal membuat keputusan atau kebijakan untuk perusahaan, terutama terhadap kebijakan yang merugikan perusahaan. Karena perlu diingat bahwa modal untuk pendirian BUMN berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan. Sehingga penjelasan Pasal 2 (1) dan 3 dalam UU Tipikor, dapat di tafsirkan bahwa seorang Direksi BUMN yang membuat kerugian pada BUMN dapat dituduh melakukan korupsi.

Hal ini bertentangan dengan prinsip-prinsip BUMN Persero. Karena dalam menjalankan persero prinsip yang berlaku ialah ketentuan hukum privat (Pasal 11 UU BUMN). Seharusnya, apabila terjadi suatu kerugian dalam BUMN Persero, maka kerugian tersebut tidak dapat dikatakan sebagai kerugian keuangan negara, mengingat BUMN Persero merupakan badan hukum yang mempunyai karakteristik mandiri dan terdapat pemisahan kekayaan antara pemilik atau pendiri dengan para pengurus. Selain itu juga BUMN Persero mempunyai peran sebagai Penyelenggara Negara, juga mempunyai peranan sebagai Pelaku Bisnis. Dimana dalam berbisnis lazimnya risiko untung maupun risiko rugi menjadi hal yang lumrah dan wajar.

Mengutip pendapat Erman Rajagukguk, bukan berarti perbuatan seorang Direksi tidak dapat lepas dari tuntutan tindak pidana. Tidak menutup kemungkinan dapat diberlakukan ketentuan pidana terhadap Direksi apabila tindakannya yang menyebabkan kerugian tersebut seperti melakukan penggelapan, pemalsuan data dan laporan keuangan atau menggunakan dana Kewajiban Pelayanan Publik untuk kepentingan diri sendiri maupun orang lain

6. Korupsi Direksi BUMN Menurut UU Keuangan Negara

Dalam UU No. 17 Tahun 2003, tidak dijelaskan secara spesifik seperti apa perbuatan Direksi yang dapat dikatakan korupsi. Pada pasal-pasal nya hanya menjelaskan bentuk pertanggungjawaban seorang pejabat yang apabila menyebabkan kerugian terhadap keuangan negara. Akan tetapi, undang-undang ini mempunyai kaitan dalam hal modal pendirian BUMN Persero yang digunakan sebagai modal awal mendirikan persero. Inti penjelasan Pasal 1 dan 2 bahwa keuangan negara adalah segala sesuatu yang dapat dijadikan milik negara terkait pelaksanaan hak dan kewajiban meliputi kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri/ pihak lain seperti BUMN. Hal ini mengisyaratkan bahwa definisi keuangan negara mempunyai arti yang sangat luas.

Direksi dalam menjalankan pengurusan perseroan berlaku ketentuan hukum privat. Apabila terjadi kerugian pada BUMN Persero, tidak dapat serta merta dikatakan sebagai kerugian negara. Walaupun perbuatan tersebut dipandang sebagai perbuatan yang melanggar hukum, karena telah lalai atau menyalahgunakan wewenang, menurut ketentuan Undang-Undang BUMN yang mengacu pada Undang-Undang Perseroan Terbatas, bentuk pertanggungjawabannya tidak dapat begitu juga diberlakukan ketentuan pidana, karena dalam ketentuan UUPB memberikan keleluasan dalam menentukan kebijakan Direksi apakah merupakan delik atautkah perbuatan melawan hukum perdata.

Korupsi Direksi BUMN Menurut UU PT

Dalam UUPB tidak terdapat pendefinisian atau penjelasan yang berkaitan dengan bagaimana suatu perbuatan yang dilakukan atau kebijakan yang dibuat oleh seorang Direksi itu merupakan suatu tindak pidana korupsi atau tidak. Pada UUPB lebih banyak dijelaskan mengenai bentuk pertanggungjawaban seorang Direksi yang mempunyai peranan sebagai penyelenggara pengurusan perseroan apabila suatu perusahaan yang dipimpinnya mengalami kerugian.

Berdasar Ps. 97 (2), Direksi mempunyai kewajiban menjalankan perseroan dengan itikad yang baik dan penuh dengan tanggung jawab. Setiap anggota Direksi mempunyai tanggung jawab penuh secara pribadi apabila bersalah atau lalai dalam melaksanakan tugasnya, seperti yang termaktub dalam Ps. 97 (3). Pertanggungjawaban ini dapat berlaku tanggung renteng bila dalam hal terdapat dua anggota Direksi/lebih.

Ps. 97 (5) memberikan pembatasan tanggung jawab Direksi, yang menyebutkan bahwa anggota Direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan secara pribadi atas kerugian PT apabila dapat membuktikan bahwa ia telah melaksanakan tugasnya sesuai ketentuan dan prinsip perseroan.

Di Indonesia, BUMN berbentuk perseroan memiliki modal dasar sebagai *authorized capital*, yakni jumlah modal yang dinyatakan dalam akta pendirian/AD Perseroan. Modal tersebut terdiri dan terbagi dalam saham atau sero yang dimasukkan para pemegang saham

dalam status mereka sebagai anggota perseroan dengan jalan membayar. Apabila ditinjau dari segi hukum perjanjian, pendirian Perseroan merupakan perjanjian kontraktual, karena Perseroan lahir dari sebuah perjanjian. Sesuai dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1), untuk dapat dikatakan sah secara yuridis jika dalam perjanjian pendiriannya dilakukan minimal 2 orang atau lebih.

Dalam melaksanakan kegiatan usahanya, BUMN diharapkan dapat memberikan kontribusi yang positif untuk perekonomian Indonesia. Dalam menjalankan usahanya, sama halnya dengan perusahaan lainnya, yakni mempunyai tujuan memperoleh keuntungan (*profit oriented*). Selain itu tujuan dari pendirian BUMN yang utama, harus mampu memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

Dalam perkembangannya, sesuai sifat dan fungsinya, BUMN di Indonesia mempunyai 2 macam jenis. Diantaranya BUMN Persero dan Perum. Hal ini juga selaras dengan Pasal 9 UU BUMN yang menjelaskan bahwa BUMN terdiri atas Persero dan Perum. Berdasarkan Pasal 1 angka 2, BUMN Persero ialah "BUMN berbentuk PT yang modalnya terbagi dalam saham, seluruh atau paling sedikitnya 51% dimiliki oleh Negara yang bertujuan mengejar keuntungan". Selain bertujuan untuk mengejar untung, pendirian BUMN Persero ini juga bertujuan menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat, sebagaimana yang dijelaskan juga dalam Pasal 12 UU BUMN. Kemudian, yang dimaksud BUMN Perum ialah "BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan".

Dengan mengacu beberapa penjelasan pasal diatas, UUPT tidak memberikan sedikit pun penjelasan yang dimaksud dengan tindak pidana Direksi BUMN. Pasal 97 UUPT mempunyai penjelasan bahwa seorang Direksi dapat dimintakan pertanggungjawaban penuh secara pribadi apabila kerugian yang terjadi pada perseroan akibat perbuatan lalai atau bersalah dari Direksi. Pasal tersebut tidak menyatakan secara jelas bentuk pertanggungjawaban yang akan dikenai terhadap Direksi tersebut dalam bentuk pidana maupun perdata. Pasal ini membuktikan bahwa seorang Direksi dapat dimintakan pertanggungjawaban sesuai dengan unsur perbuatan yang dilakukan, apakah perbuatan tersebut termasuk ranah pidana atautkah perdata. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Erman Rajagukguk, bahwa dapat saja seorang Direksi dikenakan ketentuan pidana apabila perbuatan tersebut menyangkut atau termasuk dalam ketentuan pidana seperti pemalsuan dokumen perusahaan, pembuatan laporan perusahaan yang fiktif dan lain sebagainya.

Korupsi Direksi BUMN Menurut Undang-Undang BUMN

UU BUMN tidak diatur pengkategorian hal-hal berkaitan dengan perbuatan atau tindakan seorang Direksi yang telah menyebabkan kerugian terhadap persero merupakan perbuatan pidana korupsi atau bukan. UU BUMN lebih mengatur terhadap bentuk pertanggungjawaban seorang Direksi yang menyebabkan kerugian terhadap persero yang acuannya UUPT. Terhadap BUMN ini selain berlaku ketentuan UU BUMN, berlaku pula ketentuan UUPT. Berkaitan dengan bentuk pertanggungjawaban Direksi yang telah membuat kerugian bagi BUMN maka yang berlaku adalah ketentuan yang telah diatur dalam UUPT sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 97.

Sebagaimana diketahui badan usaha berbentuk Perseroan Terbatas seperti BUMN Persero mempunyai karakteristik kekayaan terpisah, adanya pemisahan yang tegas

antara pengelolaan Perseroan dengan kekuasaan para pemilik kekayaan (*separate legal entity*). Modal yang terbagi atas saham-saham (*shares*). Dengan *separate legal entity* ini, Persero dapat memisahkan diri dari pengaruh negara, dan dapat melakukan tindakan hukum dalam lingkup hukum privat (*privatrechthandeling*) atau melakukan bisnis (*bisnieszakelijk*) tanpa ada campur tangan dari pemerintah atau negara².

Dalam hal terjadi suatu kerugian pada BUMN, kerugian tersebut bukan merupakan kerugian negara, tetapi merupakan kerugian perseroan. Sehingga tidak tepat apabila perbuatan Direksi yang telah membuat kerugian terhadap perseroan dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi. Menurut UU BUMN seorang Direksi dapat dikenakan suatu perbuatan pidana apabila melanggar ketentuan Pasal 89 UU BUMN, perbuatan tersebut dalam hal seorang Direksi melakukan penyuaipan maupun gratifikasi.

C. Penutup

Kerugian yang terdapat pada BUMN Persero, tidak dapat dikategorikan sebagai kerugian negara yang didefinisikan dalam Undang-Undang Tipikor, akan tetapi lebih tepat dikategorikan sebagai kerugian BUMN Persero. Terdapat 2 (dua) bentuk pertanggungjawaban Direksi. *Pertama*, apabila kerugian tersebut terkait penggunaan dana yang dialokasikan untuk Kewajiban Pelayanan Publik (PSO), yang digunakan secara melawan hukum maka pertanggungjawabannya dapat dikenakan sanksi administratif sekaligus pidana. *Kedua*, apabila kerugian yang terjadi pada BUMN Persero dalam hal murni kerugian yang berkaitan dengan kekayaan perseroan, maka pertanggungjawabannya berlaku ketentuan hukum privat (perdata) atau perseroan. Direksi dapat dimintakan pertanggungjawaban pribadi secara penuh.

Pendefinisian terhadap kerugian negara yang terdapat dalam Undang-Undang Tipikor perlu dilakukan pendefinisian yang lebih jelas. Selain itu, perlu ditekankan pada aparat penegak hukum supaya tidak menimbulkan ketidakpastian hukum, agar tidak menganggap kerugian BUMN adalah kerugian negara, karena terdapat pemisahan kekayaan dalam BUMN Persero.

Dalam menentukan bentuk pertanggungjawaban Direksi BUMN Persero aparat penegak hukum harus dapat membedakan perbuatan Direksi dalam membuat keputusan merupakan perbuatan melawan hukum atau bukan perbuatan melawan hukum, mengingat bahwa BUMN Persero mempunyai fungsi melakukan tindakan bisnis. Dalam hal Direksi melakukan perbuatan melawan hukum, upaya penyelesaian yang utama harus melalui penyelesaian perdata. Kecuali perbuatan yang dilakukan Direksi memenuhi unsur-unsur Tindak Pidana, seperti tindakan penggelapan, pemalsuan data dan laporan keuangan atau menggunakan dana PSO untuk kepentingan pribadi.

Daftar Pustaka

- Ali, Chidir., 1999, *Badan Hukum*, Bandung, Alumni.
Arsyad, Jawade Hafidz., 2013, *Korupsi Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Sinar Grafika.
Asyhadie, Zaeni dan Budi Sutrisno., 2012, *Hukum Perusahaan & Kapailitan*, Jakarta, Erlangga.
Azizah, 2016, *Hukum Perseroan Terbatas*, Malang, Setara Press.

²Wuri Andriyani, *Kedudukan Persero Dalam Hubungan Dengan Hukum Publik dan Hukum Privat*, www.gagasanhukum.com, diakses pada tanggal 14 Desember 2018, pukul 19.05 WIB.

- Chazawi, Adami., 2005, *Hukum Pidana Materiil dan Formil Korupsi di Indonesia*, Malang, Bayu Media Publishing.
- _____, 2016, *Hukum Pidana Korupsi di Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo.
- HS, Salim., 2008, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Hamzah, Andi., 2008, *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Harahap, M. Yahya., 2009, *Hukum Perseroan Terbatas*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Imayati, Neni Sri., 2009, *Hukum Bisnis: Telaah tentang Pelaku dan Kegiatan Ekonomi*, Yogyakarta, Graha Ilmu.
- Jhon, M. Yusuf dan Dwi Setiawan., 2009, *Kiat Memahami Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Marpaung, Leden., 2014, *Asas-Teori-Praktik Hukum Pidana*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Mulhadi, 2017, *Hukum Perusahaan Bentuk-bentuk Badan Usaha di Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo.
- Pohan, Partomuan., 2004, *Perseroan Terbatas Sebagai Badan Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo.
- Sjahdeni, Sutan Remy., 2017, *Tindak Pidana dan Seluk-Beluknya (edisi kedua)*, Jakarta, Fajar Interpratama.
- Suhendar, 2015, *Konsep Kerugian Keuangan Negara*, Malang, Setara Press.
- Widijowati, Dijan., 2012, *Hukum Dagang*, Yogyakarta, Andi.
- Wiyono, R., 2012, *Pembahasan Undang Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Rajagukguk, Erman., 26 Juli 2006, *Pengertian Keuangan Negara Dan Kerugian Negara*, Seminar Pengertian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi, Jakarta.