



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS TERHADAP KEUANGAN NEGARA YANG
DITANAMKAN DI BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN)
DALAM RANGKA PENANGANAN TINDAK PIDANA KORUPSI**
*(Studi Kasus : Putusan Pengadilan Perkara Tindak Pidana Korupsi dalam Pengadaan
Outsourcing Pengelolaan Sistem Manajemen Pelanggan (Customer Management System)
Berbasis Teknologi Informasi pada PT. PLN Distribusi Jawa Timur Tahun 2004 s.d 2008)*

T E S I S

**TAUFIK HIDAYAT
NPM : 0906595485**

**PROGRAM PASCA SARJANA
PROGRAM STUDI KAJIAN ILMU KEPOLISIAN
JAKARTA
JULI 2011**



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS TERHADAP KEUANGAN NEGARA YANG
DITANAMKAN DI BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN)
DALAM RANGKA PENANGANAN TINDAK PIDANA KORUPSI**
*(Studi Kasus : Putusan Pengadilan Perkara Tindak Pidana Korupsi dalam Pengadaan
Outsourcing Pengelolaan Sistem Manajemen Pelanggan (Customer Management System)
Berbasis Teknologi Informasi pada PT. PLN Distribusi Jawa Timur Tahun 2004 s.d 2008)*

T E S I S

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Sains Kajian Ilmu Kepolisian

**TAUFIK HIDAYAT
NPM : 0906595485**

**PROGRAM PASCA SARJANA
PROGRAM STUDI KAJIAN ILMU KEPOLISIAN
KEKHUSUSAN MANAJEMEN SEKURITI
JAKARTA
JULI 2011**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar

Nama : Taufik Hidayat

NPM : 00906595485

Tanda Tangan :

Tanggal : Juli 2011



HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : TAUFIK HIDAYAT
NPM : 0906595485
Program Studi : Kajian Ilmu Kepolisian
Judul Tesis : **ANALISIS TERHADAP KEUANGAN NEGARA YANG DITANAMKAN DI BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) DALAM RANGKA PENANGANAN TINDAK PIDANA KORUPSI** (*Studi Kasus : Putusan Pengadilan Perkara Tindak Pidana Korupsi dalam Pengadaan Outsourcing Pengelolaan Sistem Manajemen Pelanggan (Customer Management System) Berbasis Teknologi Informasi pada PT. PLN Distribusi Jawa Timur Tahun 2004 s.d 2008*)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains pada Program Studi Kajian Ilmu Kepolisian, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Drs.Ahwil Lutan, S.H., M.B.A., M.M.

Penguji : Dr. dr. H. Hadiman, SH, M.Sc.

Penguji : Drs. Suryadi, M.T.

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : Juli 2011

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warohmatullohi Wabarokatuh.

Alhamdulillah, puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, hanya dengan rahmat dan ridho-Nya penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan lancar. Shalawat serta salam penulis haturkan kepada Nabi kita Muhammad SAW beserta keluarga dan sahabat- sahabatnya.

Tesis ini penulis susun dalam rangka memenuhi salah satu syarat dalam rangka mencapai gelar Magister Sains pada Program Pascasarjana Universitas Indonesia.. Penulis memilih judul **“ANALISIS TERHADAP KEUANGAN NEGARA YANG DITANAMKAN DI BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) DALAM RANGKA PENANGANAN TINDAK PIDANA KORUPSI** (*Studi Kasus : Putusan Pengadilan Perkara Tindak Pidana Korupsi dalam Pengadaan Outsourcing Pengelolaan Sistem Manajemen Pelanggan (Customer Management System) Berbasis Teknologi Informasi pada PT. PLN Distribusi Jawa Timur Tahun 2004 s.d 2008*).”

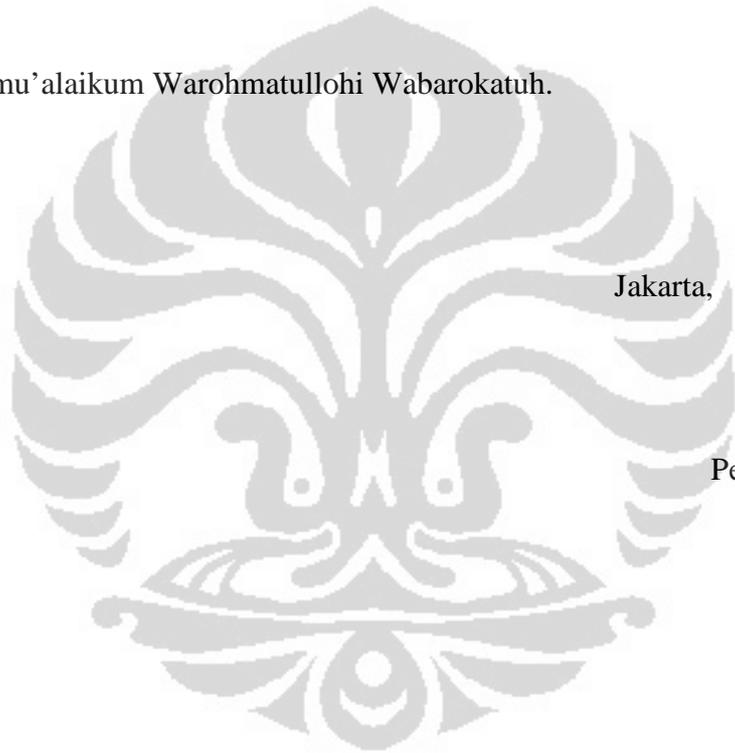
Dalam penulisan tesis ini, penulis menyadari begitu banyak bantuan dan dukungan baik moral maupun materiil dari berbagai pihak, sehingga skripsi ini dapat terselesaikan dengan lancar. Oleh karena itu pada kesempatan ini, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat :

1. Komjen.Pol (Purn) Drs.Ahwil Lutan, S.H., M.B.A., M.M. selaku dosen pembimbing yang telah meluangkan waktu, tenaga dan pikiran untuk membimbing saya dalam rangka penulisan tesis ini.
2. Prof. DR. Sarlito Wirawan Sarwono, Psi selaku Ketua Program Studi Kajian Ilmu Kepolisian Program Pascasarjana Universitas Indonesia dan seluruh dosen pengajar yang telah membimbing dan memberikan tambahan ilmu serta wawasan pengetahuan kepada saya.
3. Kopol Gunawan (Penyidik KPK) dan Kopol Budi Sokmo Wibowo, selaku Penyidik Kasus yang saya jadikan sebagai Studi kasus, yang telah membantu dalam pengumpulan data penelitian dan informasi bagi penulisan tesis ini.
4. Istri dan anak-anakku yang terkasih dan tercinta, , yang dengan setia memberikan dorongan dan semangat di dalam penyusunan tesis ini.

5. Seluruh Sahabat saya Mahasiswa Pasca Sarjana KIK UI yang sama-sama menyelesaikan kuliah, yang telah memberikan sumbang saran selama masa perkuliahan hingga proses penelitian;
6. Seluruh staf Program Pasca Sarjana KIK UI yang telah membantu memperlancar pelaksanaan proses belajar mengajar selama ini;
7. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang secara langsung maupun tidak langsung memberikan bantuan dan dukungan kepada penulis

Akhirnya penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi penulis khususnya dan pembaca pada umumnya.

Wassalamu'alaikum Warohmatullohi Wabarokatuh.



Jakarta, Juli 2011

Penulis

**LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS
(Hasil Karya Perorangan)**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : Taufik Hidayat
NPM : 0906595485
Program Studi : Kajian Ilmu Kepolisian
Fakultas : Pasca Sarjana
Jenis Karya : Tesis

demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Non_Eksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

ANALISIS TERHADAP KEUANGAN NEGARA YANG DITANAMKAN DI BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) DALAM RANGKA PENANGANAN TINDAK PIDANA KORUPSI (*Studi Kasus : Putusan Pengadilan Perkara Tindak Pidana Korupsi dalam Pengadaan Outsourcing Pengelolaan Sistem Manajemen Pelanggan (Customer Management System) Berbasis Teknologi Informasi pada PT. PLN Distribusi Jawa Timur Tahun 2004 s.d 2008*)

beserta perangkat yang ada (bila diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalimmedia / format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (*database*), mendistribusikannya, dan menampilkan /mempublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta. Segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah ini menjadi tanggung jawab saya pribadi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : Juli 2011

Yang menyatakan

(TAUFIK HIDAYAT)

ABSTRAK

Nama : Taufik Hidayat
Program Studi : Kajian Ilmi Kepolisian
Judul Tesis : **ANALISIS TERHADAP KEUANGAN NEGARA YANG DITANAMKAN DI BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) DALAM RANGKA PENANGANAN TINDAK PIDANA KORUPSI** (*Studi Kasus* : Putusan Pengadilan Perkara Tindak Pidana Korupsi dalam Pengadaan *Outsourcing* Pengelolaan Sistem Manajemen Pelanggan Berbasis Teknologi Informasi pada PT. PLN Distribusi Jawa Timur Tahun 2004 s.d 2008)

Fenomena penegakan hukum pidana korupsi pada BUMN beberapa tahun terakhir menarik untuk diteliti. Pertama, karena banyaknya direksi yang dituntut atas kerugian negara akibat perbuatannya yang merugikan keuangan PT BUMN (Persero). Kedua, karena putusan yang timbul dari sejumlah Majelis Hakim berbeda-beda. Perbedaan tersebut karena tidak adanya kesamaan pemahaman dan penafsiran hakim apakah keuangan PT BUMN (Persero) merupakan keuangan negara atau bukan. Timbulnya fenomena karena UU No 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan UU No 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara memasukkannya kekayaan BUMN sebagai keuangan negara sehingga ada penyidik, penuntut umum dan hakim berpedoman pada ketentuan tersebut dan ada yang tidak sependapat. Kondisi tersebut menimbulkan ketidakpastian. Hukum dapat ditafsirkan menurut siapa saja dan untuk kepentingan siapa saja, yang menimbulkan kekhawatiran bagi para pelaku ekonomi khususnya yang berkaitan dengan operasional PT BUMN. Permasalahan ini terus menimbulkan polemik. Untuk itu perlu kejelasan dalam aspek hukum terhadap kerugian yang terjadi pada PT BUMN (Persero), yang kemudian menjadi permasalahan dalam penelitian ini yaitu : apakah keuangan PT BUMN (Persero) termasuk keuangan negara sehingga kerugian yang terjadi adalah kerugian negara serta apakah perbuatan hukum Direksi yang merugikan perusahaan dapat dituntut dengan pasal 2 atau pasal 3 UU No 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU No 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tipikor. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif, Sumber data yang dibutuhkan dalam pelaksanaan penelitian ini menggunakan sumber data sekunder, kemudian data dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa menurut teori badan hukum dan konsep-konsep tentang keuangan negara, keuangan PT BUMN (Persero) yang modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan termasuk dalam lingkup keuangan negara karena hal ini sesuai dengan *Karakter Keuangan Negara* yang harus dipertanggungjawabkan penggunaannya sebagai uang rakyat. Tindakan kecurangan yang dapat menimbulkan kerugian negara dari Direksi BUMN berarti menghambat pemerintah untuk dapat melaksanakan kewajibannya. Tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai tindakan yang merugikan kepentingan umum ataupun bersifat melawan hukum. Atas dasar hal tersebut, tindakan curang yang merugikan keuangan negara dikenakan sanksi pidana atau dengan kata lain perbuatannya memenuhi unsur delik pidana Pasal 2 atau Pasal 3 UU No 31 tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU No 20 tahun 2001.

Kata Kunci : *Keuangan Negara, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Tindak Pidana Korupsi*

ABSTRACT

Name : Taufik Hidayat
Study Program : Police Study
Titel : **ANALYSIS ON THE FINANCIAL STATE OF STATE OWNED ENTERPRISES (SOEs) IN ORDER HANDLING CORRUPTION CRIME** (*Case Study: Corruption in the Procurement Management System Management Outsourcing Customer (Customer Management System)-Based Information Technology at PT. PLN Distribution of East Java in 2004 s.d 2008*)

The phenomenon of law enforcement corruption cases in recent years SOEs interesting to investigate. First, because many directors are sued for damages caused by his actions which hurt state finances state-owned PT (Persero). Second, because the decision arising from a number of different judges. The difference is due to the lack of common understanding and interpretation of the judge whether the financial state-owned PT (Persero) is a state or not. The emergence of the phenomenon because of Law No. 31 of 1999 on Eradication of Corruption and Law No 17 of 2003 concerning State Finance include financial wealth as a nation state so that no investigator, prosecutor and judge based on these provisions and any who disagree. These conditions lead to uncertainty. The law can be interpreted by anyone and for the benefit of anyone, which raises concern for the economic actors in particular those related to the operation of PT SOEs. Problems above continue to cause a polemic. For that we need clarity in the legal aspects of the losses incurred by state-owned PT (Persero), which later became the problem in this research are: whether state-owned financial PT (Persero), including financial state so that the loss is a loss to the state and whether the legal act of Directors hurt the company could be charged with article 2 or article 3 of Law No. 31 of 1999 as amended by Law No. 20 of 2001 on Eradication of Corruption. This study uses normative legal research methods, sources of data required in the implementation of this study uses secondary data sources, then the data were analyzed qualitatively. The results showed that according to legal theory and the concepts of state finances, state-owned financial PT (Persero), whose capital comes from wealth separated state within the scope of state finances because it is in accordance with State Finance characters that must be accounted for its use as money of the people . Acts of fraud that may cause harm to the state of Directors SOEs means hamper the government in order to carry out their obligations. Such action may be categorized as actions that harm the public interest or is against the law. On the basis of this, the fraudulent acts that harm the state shall be liable to criminal or in other words, his actions meet the elements of criminal offenses in Article 2 or Section 3 of Law No. 31 of 1999 as amended by Law No. 20 of 2001.

Keywords: State Finance, State Owned Enterprises (SOEs), Corruption

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINILITAS	iii
HALAMAN PENGESAHAN	v
KATA PENGANTAR	vi
LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI	viii
ABSTRAK	ix
ABSTRCT	x
DAFTAR ISI	xi
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Permasalahan Penelitian.....	9
1.3. Pertanyaan Penelitian	10
1.4. Batasan Masalah	11
1.5. Tujuan dan Kegunaan Hasil Penelitian	11
1.5.1 Tujuan Penelitian	11
1.5.2 Kegunaan Penelitian	11
1.6. Metode Penelitian	12
1.6.1. Jenis Penelitian	12
1.6.2 Data	13
1.6.3 Pengumpulan Data.....	14
1.6.4 Metode Pengolahan Data	15
1.7. Sistematika Penulisan.....	16
BAB 2 LANDASAN TEORI	18
2.1 Kerangka Teoritis	18
2.1.1 Teori Badan Hukum.....	18
2.1.2 Konsep Keuangan Negara dari Berbagai Sudut Pandang	20
2.1.3 Konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan	43
2.1.4 Doktrin Ultra Vires	
(pelampauan kewenangan perseroan)	44
2.1.5 Doktrin Piercing The Corporate Veil	46
2.1.6 Asas Kepastian Hukum	48
2.2 Kerangka Konsepsional	50
2.3 Kerangka berfikir	52
BAB 3 TINJAUAN TENTANG BADAN USAHA MILIK NEGARA	
(BUMN)	55
3.1 Pengertian Badan Usaha Milik Negara (BUMN)	55
3.2 Sejarah Badan Usaha Milik Negara (BUMN)	58
3.2.1 Zaman Belanda	62
3.2.2 Zaman Kemerdekaan	63
3.3 Tujuan Pendirian Badan Usaha Milik Negara (BUMN)	69
3.4 Modal Badan Usaha Milik Negara (BUMN).....	70
3.5 Tata Kelola Keuangan PT BUMN (Persero) Tunduk Pada	
Undang-Undang Perseroan Terbatas	72
3.6 Pengurusan dan Pengawasan Badan Usaha Milik Negara)	74

3.7	Status Setoran Modal Negara ke Dalam PT BUMN (Persero)	77
3.8	Pertanggungjawaban Direksi dalam suatu Perseroan Terbatas terkait dengan berlakunya Fiduciary Duty dan Business Judgment Rule	80
3.9	Upaya Hukum Pemegang Saham yang Dirugikan Oleh Tindakan Direksi.....	83
BAB 4	PEMBAHASAN DAN ANALISA HASIL PENELITIAN	86
4.1	Sekilas Mengenai Kasus Posisi, Kasus dalam Tindak Pidana Korupsi dalam Pengadaan <i>Outsourcing</i> Pengelolaan Sistem Manajemen Pelanggan (<i>Customer Management System</i>) Berbasis Tehnologi Informasi Pada PT. PLN Distribusi Jawa Timur Tahun 2004 s.d 2008	86
4.2	Analisa Kasus dalam Tindak Pidana Korupsi dalam Pengadaan <i>Outsourcing</i> Pengelolaan Sistem Manajemen Pelanggan (<i>Customer Management System</i>) Berbasis Tehnologi Informasi Pada PT. PLN Distribusi Jawa Timur Tahun 2004 s.d 2008 ...	94
4.2.1	Status Keuangan Negara yang Ditanamakan di PT BUMN (PERSERO)	94
4.2.2	Perbuatan Direksi PT. BUMN (Persero) yang Menimbulkan Kerugian Perusahaan Memenuhi Unsur Delik Tindak Pidana Korupsi	109
BAB 5	P E N U T U P	116
5.1	Kesimpulan	116
5.2	Saran	117

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Beberapa tahun terakhir ini gebrakan yang menarik terjadi dalam penanganan tindak pidana korupsi di Indonesia, terutama gebrakan dalam penanganan tindak pidana korupsi yang terjadi pada tubuh BUMN.¹ Gebrakan itu adalah semakin banyak direksi atau mantan direksi BUMN khususnya Perusahaan Perseroan (Persero) yang selanjutnya disebut PT BUMN (Persero), yang diajukan ke pengadilan dengan dakwaan korupsi, karena telah merugikan keuangan PT BUMN (Persero). Kerugian tersebut disamakan sebagai kerugian “*keuangan negara*”.

Korupsi berasal dari kata latin “*corruption*” atau “*corruptus*” yang kemudian muncul dalam bahasa Inggris dan Perancis “*corruption*”, dalam bahasa Belanda “*korruptie*” dan selanjutnya dalam bahasa Indonesia dengan sebutan korupsi. Korupsi secara harafiah berarti jahat atau busuk sedangkan A.I.N Kramer ST menerjemahkannya sebagai busuk, rusak atau dapat disuapi, oleh karena itu tindak pidana korupsi berarti suatu delik akibat perbuatan buruk, busuk, jahat, rusak atau suap. Definisi korupsi menurut *Transparency International* adalah perilaku pejabat publik, baik politisi maupun pegawai negeri, yang secara tidak wajar dan tidak legal memperkaya diri atau memperkaya mereka yang dekat dengannya, dengan menyalahgunakan kekuasaan publik yang dipercayakan kepada mereka. Sedangkan menurut Undang-Undang No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No 20 tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang

¹ Pengertian dari *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. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2003 No 70.

disebut sebagai tindak pidana korupsi adalah perbuatan yang tercantum pada pasal 2 s/d pasal 16 Undang-Undang ini, yang meliputi: (1) *Delik merugikan keuangan Negara (Pasal 2 dan pasal 3)*; (2) *Delik penyuapan (Pasal 5, 6, dan 11)*; (3) *Delik penggelapan dalam jabatan (Pasal 8, 9, dan 10)*; (4) *Delik pemerasan dalam jabatan (Pasal 12)*; (5) *Delik yang berkaitan dengan pemborongan (Pasal 7)*; dan (6) *Delik Gratifikasi (pasal 12 B,12 C dan pasal 13)*.

Namun dibalik gebrakan yang sungguh luar biasa tersebut terdapat fenomena yang sedikit kontradiktif yaitu, terhadap dakwaan dan tuntutan Jaksa Penuntut Umum (JPU), kepada para terdakwa di pengadilan, timbul putusan yang berbeda dari sejumlah Majelis Hakim. Putusan berbeda karena perbedaan pola pikir diantara para hakim dalam menafsirkan unsur pasal “merugikan keuangan negara”. Mereka berbeda pendapat perihal “*apakah perbuatan terdakwa merugikan keuangan PT BUMN (Persero) atau tidak dan apakah keuangan PT BUMN (Persero) termasuk dalam lingkup keuangan negara atau bukan.*”

Sebagai contoh, timbulnya putusan yang kontradiksi dari Majelis Hakim pada Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yaitu, putusan terdakwa Ir. Hariadi Sadono, MM (Direktur PT PLN Luar Jawa Bali), dengan putusan Omay Komar Wiraatmadja (Direktur Utama PT Pupuk Kaltim). Ir. Hariadi Sadono divonis bersalah dan dijatuhkan hukuman penjara masing-masing selama 6 (enam) tahun. Sedangkan Omay Komar Wiraatmadja divonis bebas sesuai pada tanggal 23 Pebruari 2007 oleh Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan yang terdiri atas Sri Mulyani Yustina, SH (Hakim Ketua Majelis), Yohanes Suhadi, SH dan Sulthoni, SH, MH mengeluarkan keputusan bahwa terdakwa Drs Omay. K. Wiraatmaja, Ak, tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah menurut hukum melakukan tindak pidana korupsi secara bersama-sama dan berlanjut sebagaimana didakwakan oleh penuntut umum pada dakwaan primair maupun subsidair.²

² Indonesia, Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor : 2123/Pid.B/2006/PN.Jaksel, tanggal 23 Pebruari 2007

Kontradiksi tersebut menarik untuk dikaji karena dakwaan dan tuntutan kepada mereka sama, yaitu primair pasal 2 ayat (1)³ jo Pasal 18⁴ UU No 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan jo UU No 20 Tahun 2001 jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP jo Pasal 64 KUHP dan subsidair Pasal 3⁵ jo Pasal 18 UU No 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan jo UU No 20 Tahun 2001 jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP. Kedua pihak dianggap merugikan keuangan negara melalui “*perbuatan melawan hukum*” atau “*penyalahgunaan wewenang kesempatan atau sarana yang ada pada dirinya*”, selaku direksi pada masing-masing perusahaan. Omay K. Wiraatmanja didakwa perbuatan penyalahgunaan dalam pengadaan fasilitas bagi direksi antara lain : membebaskan biaya pemeliharaan rumah pribadi dan menantu, sewa kendaraan untuk pribadi,

³ 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 Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

⁴ Pasal 18 terdiri atas 3 (tiga) ayat yaitu :

- (1) Selain pidana tambahan dimaksud dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana sebagai pidana tambahan adalah:
 - a. perampasan barang bergerak yang berwujud atau yang tidak berwujud barang tidak bergerak yang digunakan untuk yang diperoleh dari tindak pidana korupsi, termasuk perusahaan milik terpidana di mana tindak pidana korupsi dilakukan, begitu pun harga dari barang yang menggantikan barang tersebut;
 - b. pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi;
 - c. penutupan usaha atau sebagian perusahaan untuk waktu paling lama 1 (satu) tahun;
 - d. pencabutan seluruh atau sebagian hak-hak tertentu atau penghapusan atau sebagian keuntungan tertentu, yang telah atau dapat diberikan oleh Pemerintah kepada terpidana;
- (2) Jika terpidana tidak membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b paling lama dalam waktu 1 (satu) bulan sesudah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut.
- (3) Dalam hal terpidana tidak mempunyai harta benda yang mencukupi untuk membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b , maka dipidana dengan pidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimum dari pidana pokoknya sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini dan karenanya pidana tersebut sudah ditentukan dalam putusan pengadilan.

⁵ Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang adapadanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan kouangan 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 ataudenda paling sedikit Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyakRp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

sewa kendaraan untuk MP Simatupang, pemeliharaan kendaraan pribadi/keluarga, penggunaan HP untuk keluarga, pembelian kendaraan Pajero No Pol B 909 DH, Audi No Pol B 161 M dan Camry No Pol B 8244 S, pada PT Pupuk Kaltim Tbk. Akibat perbuatan tersebut Dalam tuntutan perusahaan PT Pupuk Kaltim (Persero) TBK mengalami kerugian sebesar Rp 4.292.680.392,- (empat milyar dua ratus sembilan puluh dua juta enam ratus delapan puluh ribu tiga ratus sembilan puluh dua rupaih) yang dikategorikan sebagai kerugian negara.

Sedangkan Ir. Hariadi Sadono, MM didakwa melakukan perbuatan melawan hukum dan atau penyalahgunaan kewenangan masing-masing selaku General Manager PT PLN Persero Distribusi Jawa Timur dalam melakukan pengadaan Barang dan Jasa Outsourcing Sistem Manajemen Pelanggan berbasis teknologi informasi di PT PLN Distribusi Jawa Timur dengan tidak mengindahkan prinsip kehati-hatian, keselarasan antara tingkat resiko, tingkat hasil dan tingkat liquiditas sesuai kewajiban yang harus dipenuhi serta melanggar ketentuan perundangan yang berkaitan dengan Pengadaan Barang dan Jasa sehingga terdapat kerugian pada PT /Pesero PLN Distribusi Jawa Timur sebesar Rp 175.000.674.815,34 yang dianggap sebagai kerugian negara.

Atas dakwaan dan tuntutan JPU, Majelis Hakim perkara Ir. Hariadi Sadono, MM, memutuskan yang bersangkutan telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi “Korupsi yang dilakukan secara bersama-sama.”⁶ Majelis Hakim yakin bahwa Ir. Hariadi Sadono, MM telah melakukan perbuatan melawan hukum dan atau penyalahgunaan kewenangan selaku Direktur PT PLN Luar Jawa Bali Utama yang menimbulkan kerugian pada PT PLN sebagai BUMN sebesar Rp 175.000.674.815,34,- (*seratus tujuh puluh lima milyar enam ratus tujuh*

⁶ Putusan Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor Putusan : 27/Pid.B/TPK/2009/PN.JKT.PST yang mana Hakim mengadili dan menyatakan terdakwa Ir Hariadi Sadono, MM telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi yang dilakukan secara bersama-sama. Kemudian menjatuhkan pidana terhadap terdakwa berupa pidana penjara selama 6 (enam) tahun, dan denda sebesar Rp 300.000.000,- (tiga ratus juta rupiah) dengan ketentuan apabila denda tidak dibayar maka diganti pidana kurungan selama 3 (tiga) bulan.

puluh empat ribu delapan ratus lima belas rupiah koma tiga puluh empat sen) yang menurut pendapat majelis hakim merupakan kerugian negara⁷.

Sedangkan terhadap dakwaan dan tuntutan kepada Omay. K Wiraatmaja, Majelis Hakim ”tidak sependapat”. Majelis hakim berpendapat bahwa unsur “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atas sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan” dan unsur “merugikan keuangan negara” tidak terbukti. Intinya tidak ada perbuatan penyalahgunakan kewenangan, kesempatan atas sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan dan tidak ada kerugian negara sebesar Rp 4.292.680.392,00 (*empat milyar dua ratus sembilan puluh dua juta enam ratus delapan puluh ribu tiga ratus sembilan puluh dua rupiah*) dan apabila terdapat kerugian pada PT Pupuk Kaltim tersebut, kerugian yang timbul bukan merupakan kerugian negara.

Tujuan pendirian BUMN dapat bervariasi, yakni: untuk merintis pembangunan prasarana tertentu, untuk kepentingan keamanan dan kerahasiaan negara, untuk kepentingan kesejahteraan rakyat, bersifat komersial, dan lain-lain. Meskipun ada berbagai tujuan, tetapi secara garis besar tujuan BUMN ada yang bersifat komersial dan non komersial. Di dalam praktek, kedua fungsi tersebut harus dapat diserasikan. Dalam Sistem Ekonomi Indonesia, peran BUMN sangat besar. Di samping mengemban misi ekonomi, BUMN harus dapat memberikan kontribusi pendapatan kepada negara. Namun dalam kenyataan banyak BUMN yang belum dapat bekerja secara efisien, antara lain melalui perubahan status dan pemilikan sehingga banyak BUMN yang tidak mendapatkan nilai tambah dari segi ekonomis namun selalu merugi.

Darimana modal BUMN ? sebagaimana dijelaskan dalam UU No 19 Tahun 2003 tentang BUMN Pasal 1 angka 1 dan 2, bahwa modal BUMN berasal dari keuangan negara yang telah dipisahkan. Namun, dengan adanya pengertian kekayaan negara yang dipisahkan menimbulkan polemik dalam pengelolaan modal yang ditanamkan oleh negara pada suatu BUMN, seperti tidak ada kepastian status dari modal yang ditanamkan oleh negara pada suatu

⁷ *Ibid.*

BUMN. Apakah itu termasuk dalam ranah keuangan negara atau bukan keuangan negara ? Debatable para pakar di negara ini kembali merebak ketika MA menerbitkan surat untuk Menteri Keuangan RI yang salah satu isinya menegaskan bahwa pembinaan dan pengelolaan modal BUMN yang berasal dari kekayaan Negara tidak didasarkan pada sistem APBN melainkan didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Surat yang dianggap sebagai fatwa MA tersebut diterbitkan atas permintaan Menteri Keuangan RI sehubungan dengan adanya ketidaksesuaian pengaturan mengenai penyertaan kekayaan Negara pada BUMN dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU No. 17/2003) dan UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN (UU No. 19/2003). Dalam UU No. 17/2003 diatur bahwa keuangan Negara meliputi kekayaan Negara yang dipisahkan pada BUMN/BUMD, sehingga pengelolaannya didasarkan pada sistem APBN. Namun, dalam UU No. 19/2003 pengelolaan penyertaan Negara pada BUMN didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Menurut fatwa MA itu, ketentuan dalam UU No. 17/2003 tersebut tidak lagi mengikat secara hukum dengan adanya UU No. 19/2003 yang merupakan undang-undang khusus (*lex specialis*) dan lebih baru dari UU No. 17/2003.⁸

Nampaknya debat panjang apakah keuangan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) harus terpisah dari keuangan negara mulai mengkristal. Beberapa Undang-Undang (UU) masih menjerat langkah perusahaan pelat merah. Ada enam UU yang mengatur keuangan BUMN. Sektor swasta hanya diatur oleh enam UU. Keenam UU tersebut antara lain UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU PN), UU 19/2003 tentang BUMN (UU BUMN), UU tentang Pasar Modal, UU tentang Perseroan Terbatas (UU PT), UU 17/2003 tentang Keuangan Negara (UU KN), serta UU 15/2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (UU PPTJKN).

Debat yang belum terlerai ini membuat semua kalangan tidak nyaman. Pihak Kejaksaan Agung tak puas, demikian halnya golongan direksi perusahaan pelat merah. Keuangan BUMN masih berada di ranah abu-abu.

⁸ Gema, Ari Juliaono, “ *Mencermati Pro-Kontra Fatwa MA tentang Kekayaan Negara yang Dipisahkan*” <http://arijuliano.blogspot.com>. 15 November 2006.

Pelaksana Tugas Jaksa Muda Pidana Khusus (Jampidsus) Kejaksaan Agung Hendarman Supanji dalam Seminar Nasional Risiko Hukum dan Bisnis dalam Investasi BUMN dan BUMD di Hotel Shangri La (April 2007) mengakui kerjanya tak maksimal. Hendarman dan rekan-rekan sesama jaksa berpegang pada Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor). Namun, kenyataannya, Orang yang salah bisa bebas, orang yang tak bersalah bisa masuk ke bui. Masalahnya, penafsiran kejaksaan, kepolisian, dan majelis hakim seringkali bersilangan. Hakim membebaskan seorang direksi lantaran kerugian perusahaan belum terjadi, sebagaimana contoh kasus Bank Mandiri. Padahal, menurut Hendarman, *“Tindak pidana tak harus terbukti sudah terjadi kerugian negara. Sesuai dengan UU Tipikor, korupsi merupakan tindakan yang dapat merugikan keuangan negara. Jadi, setiap tindakan yang berpotensi pun sudah bisa dijerat korupsi.”*

Pemahaman yang meluas mengenai keuangan negara dalam paket undang-undang keuangan negara dari segi konsepsi hukum sangat tidak tepat dan berbahaya bagi negara. Perluasan definisi keuangan negara yang memperluas cenderung menafikan konsep hukum privat dan hukum publik; kepunyaan publik dan kepunyaan privat. Negara sebagai badan hukum publik memiliki kekayaan yang berasal dari haknya sebagai organisasi kekuasaan dan penyelenggara pemerintahan negara tertinggi. Akan tetapi, negara sebagai badan hukum privat memiliki keleluasaan untuk memiliki kekayaan dari posisinya sebagai badan hukum privat dengan cara mendirikan badan usaha milik negara dalam bentuk persero, mengadakan jual beli yang pada prinsipnya pelaksanaannya tunduk pada ketentuan hukum perdata. Dengan konsep hukum tersebut, pengertian keuangan negara dalam paket undang-undang keuangan negara mencampur-adukan hak menguasai negara dan hak memiliki negara dalam keuangan publik, yaitu keuangan negara, keuangan daerah, keuangan bumh, keuangan BUMD, bahkan keuangan privat. Hak menguasai negara dalam keuangan publik dimungkinkan dalam maksud negara memiliki posisi sebagai regulator, tetapi tidak memiliki. Namun, dalam keuangan negara menjadi

hak menguasai dan hak milik negara untuk mengatur pengelolaan dan pertanggungjawabannya.

Karakteristik keuangan negara tidak akan hilang walaupun uang negara tersebut berada di manapun. Ada beberapa pakar ekonomi yang menyatakan bahwa dalam paket undang-undang keuangan negara ada kelemahan dalam pendewasaan berpikir hukum pembentuk undang-undang dan terpengaruhnya konservatisme berpikir serba-negara dalam kehidupan ekonomi yang akan membawa negara menanggung risiko apapun dalam kebangkrutan keuangan di semua sektor ekonomi. Hal ini sangat membahayakan keuangan negara yang harus ditujukan pada penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemenuhan kebutuhan rakyat.⁹ Pandangan tersebut adalah pandangan secara bisnis dimana menempatkan keuangan negara yang telah di pisahkan dan ditanamkan ke bumh murni seratus persen menjadi keuangan privat, hal ini tentunya akan membawa kembali ke zaman orde baru dimana modus tersebut akan digunakan oleh para penguasa untuk merampok uang negara dengan berbagai alasan pembenar bahwa uang negara tersebut telah ditanamkan ke bumh yang berbadan hukum sehingga kekuatan UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara tidak dapat menjamahnya karena uang tersebut bukan uang negara lagi sehingga tidak dapat dikatakan sebagai tindakan melawan hukum tindak pidana korupsi.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) meminta para direksi BUMN untuk tidak gentar dalam menjalankan keputusan bisnis. Namun, selama berbagai peraturan masih simpang siur, pompaan semangat dari Presiden nampaknya tak cukup sehingga para direksi perusahaan pelat merah ini sangat membutuhkan aturan main yang jelas. Mereka seakan ditunjukkan dua jalan, sehingga bingung harus memilih yang mana. Apalagi keduanya belum tentu jalan yang benar. Namun, setidaknya sejumlah praktisi hukum menuangkan usul konkret mereka atas polemik ini. Praktisi dan pakar hukum perbankan Pradjoto menilai kepentingan negara harus dikedepankan. Tapi, jangan terlalu *over* bila setiap kredit macet bank

⁹ Dian Puji NS <poezi_law@yahoo.com>

BUMN dianggap kerugian negara. Peningkatan kualitas aparat penegak hukum tentunya juga hal yang harus diperhatikan supaya tak terjadi *gap* pemahaman dalam proses hukum. Aparat penyidik harus bersertifikasi agar kompeten mengusut kerugian negara dari BUMN, sehingga tidak akan ada lagi putusan hakim yang berbeda terhadap kasus yang sama yaitu kasus pidana pada BUMN yang menyebabkan kerugian suatu BUMN.

Hal ini sangat menarik dan tentunya sangat penting untuk di kaji lebih dalam, bagaimana status uang negara yang ditanamkan di suatu Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Apakah uang negara yang telah ditanamkan tersebut tetap berada di ranah keuangan negara atau karena sudah merupakan kekayaan yang telah dipisahkan dari APBN maka bukan menjadi ranah keuangan negara ? Penelitian yang dilakukan oleh peneliti ini mengambil jenis penelitian studi kasus sehingga nantinya dapat dijadikan suatu yurisprudensi terhadap kasus-kasus yang terkait dengan keuangan negara dalam suatu Badan Usaha Milik Negara (BUMN) apabila dalam pengelolaannya atau penggunaan modal negara tersebut mengalami kerugian atau dengan kata lain tidak ada nilai tambah secara ekonomis dari kegiatan penanaman modal negara tersebut. Atas dasar hal tersebut, Peneliti tertarik untuk menelitinya lebih lanjut dan memilih judul penelitian ini dengan judul **“ANALISIS TERHADAP KEUANGAN NEGARA YANG DITANAMKAN DI BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) DALAM RANGKA PENANGANAN TINDAK PIDANA KORUPSI.”** (*Studi Kasus : Putusan Pengadilan Perkara Tindak Pidana Korupsi dalam Pengadaan Outsourcing Pengelolaan Sistem Manajemen Pelanggan (Customer Management System) Berbasis Teknologi Informasi pada PT. PLN Distribusi Jawa Timur Tahun 2004 s.d 2008*)

1.2 Permasalahan Penelitian

Permasalahan keuangan negara yang ditanamkan dalam Badan Usaha Milik Negara sangat pelik dan menimbulkan perdebatan yang alot dan berkepanjangan. Banyaknya pendapat ahli hukum dan tumpang tindihnya peraturan perundangan di Indonesia ini menimbulkan putusan-putusan

kontradiksi dalam proses peradilan yang terkait dengan perkara keuangan negara yang ditanamkan di suatu Badan Usaha Milik Negara. Apakah keuangan negara yang ditanamkan dalam Badan Usaha Milik Negara tersebut termasuk dalam keuangan negara atau bukan.

Hal tersebut terkait dengan adanya delik tindak pidana korupsi yang salah satu unsur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terdapat unsur "*merugikan keuangan negara*", sehingga status keuangan negara yang ditanamkan dalam suatu Badan Usaha Milik Negara sangatlah penting untuk ditentukan. Hal ini sangat penting karena akan mempengaruhi terpenuhinya unsur dalam delik Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan UU No 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi permasalahan di atas, maka pertanyaan-pertanyaan yang akan menjadi perhatian dalam penulisan ini adalah:

1. Apakah keuangan PT BUMN (Persero) termasuk dalam lingkup keuangan negara sehingga kerugian pada PT BUMN (Pesero) merupakan kerugian negara ?
2. Apakah perbuatan General Maneger PT BUMN (PERSERO) yang menimbulkan kerugian perusahaan memenuhi unsur delik tindak pidana korupsi "merugikan keuangan negara" sehingga kepadanya dapat dituntut berdasarkan Pasal 2 atau Pasal 3 UU No 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU No 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ?

1.4 Batasan Masalah

Untuk mempertajam dan memfokuskan dalam penguraian dan pemecahan masalah, peneliti membatasi penelitian ini pada :

1. Status uang negara yang ditanamkan di Badan Usaha Milik Negara (BUMN).
2. Perbuatan melawan hukum atau menyalahgunakan wewenang Direksi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam pengelolaan uang negara yang ditanamkan di Badan usaha Milik Negara (BUMN)
3. Unsur merugikan keuangan negara dalam delik tindak pidana korupsi Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan UU No 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

1.5 Tujuan dan Kegunaan Hasil Penelitian

1.5.1 Penelitian ini dilakukan memiliki tujuan untuk :

- a. Menganalisis apakah keuangan PT BUMN (Pesero) termasuk dalam lingkup keuangan negara atau tidak sehingga kerugian pada PT BUMN (Pesero) merupakan kerugian negara atau tidak.
- b. Menganalisis apakah perbuatan General Maneger PT BUMN (PESERO) yang menimbulkan kerugian perusahaan memenuhi unsur delik tindak pidana korupsi “merugikan keuangan negara” sehingga kepadanya dapat dituntut berdasarkan Pasal 2 atau Pasal 3 UU No 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU No 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

1.5.2 Kegunaan hasil penelitian ini adalah :

- a. Kegunaan Teoritis
 - 1) Memberikan kontribusi bagi pengembangan literatur hukum pada umumnya, khususnya kajian hukum mengenai tindak pidana korupsi yang terkait dengan penanaman modal Negara di Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

- 2) Menambah pengetahuan dan wawasan penulis dalam melakukan penelitian dan penulisan karya ilmiah.
- 3) Mendorong pihak lain seperti peneliti lain untuk mengembangkan kajian dari penelitian ini atau memperkuat konsep-konsep yang dihasilkan oleh penelitian ini sehingga memperkaya wawasan hukum tentang tindak pidana korupsi yang terkait dengan penanaman modal Negara di Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

b. Kegunaan Praktis

- 1) Menjadi salah satu bahan masukan dan pertimbangan bagi perkembangan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Korupsi di masa yang akan datang.
- 2) Menambah kemampuan sarjana hukum baik akademisi, aparat penegak hukum, maupun advokat dan masyarakat umum dalam memahami dan menghadapi masalah-masalah yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi pada penanaman modal negara di Badan Usaha Milik Negara.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini dilihat dari sudut sifatnya adalah penelitian deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, dan gejala-gejala yang ada. Penelitian deskriptif ini dapat membentuk teori baru atau memperkuat teori yang sudah ada.¹⁰

Penelitian ini adalah penelitian yang berkaitan dengan bidang hukum. Penelitian hukum dikelompokkan dalam dua bagian besar yaitu penelitian yuridis normatif dan penelitian yuridis sosiologis.

¹⁰ Sinamo, Nomensen, "Metode Penelitian Hukum" Jakarta, PT. Bumi Intitama Sejahtera; 2009. Hal 34

Penelitian hukum dapat dibedakan ke dalam 2 (dua) golongan besar, yaitu :

1. Penelitian yuridis normatif, yang terdiri dari :
 - a. penelitian inventarisasi hukum positif
 - b. penelitian asas-asas hukum
 - c. penelitian hukum klinis
 - d. penelitian hukum yang mengkaji sistematika peraturan perundang-undangan
 - e. penelitian yang menelaah sinkronisasi suatu peraturan perundang-undangan
 - f. penelitian perbandingan hukum
 - g. penelitian sejarah hukum
2. Penelitian yuridis sosiologis, yang terdiri dari :
 - a. penelitian berlakunya hukum, yang meliputi :
 - 1) penelitian efektivitas hukum
 - 2) penelitian dampak hukum
 - b. penelitian identifikasi hukum tidak tertulis

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan desain yuridis normatif yang berarti hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.

1.6.2 Data

Dalam penelitian ini terdapat 2 (dua) jenis data yang digunakan oleh peneliti, yaitu :

- a. Data Sekunder, Data sekunder terdiri dari :
 - 1) Bahan Hukum Primer, meliputi : Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No 20 tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 tahun

1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; Undang-Undang No 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara; Undang-Undang No 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara;

- 2) Bahan Hukum Sekunder, meliputi : buku-buku, makalah, jurnal hukum terkait dengan penelitian yang tidak dapat disebutkan satu persatu;
- 3) Bahan Hukum Tersier, meliputi : Abstrak Perundang-undangan, Kamus Hukum, Indeks majalah Hukum, Bahan bahan diluar bidang hukum yang berkaitan dengan bahasan penelitian ini.

b. Data Primer sebagai data pendukung terdiri dari data yang diperoleh langsung dari pihak-pihak yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Untuk penelitian lapangan ini peneliti melakukan diskusi dengan:

- 1) Pakar Hukum Keuangan Negara, dan Hukum Pidana Korupsi;
- 2) Para Penyidik di Komisi Pemberantasan Korupsi RI.

1.6.3 Pengumpulan Data

Adapun data-data penulisan yang digunakan dalam penulisan ini diperoleh melalui Pengumpulan data yang dilakukan dengan menggunakan cara:

- a. Melakukan penelitian kepustakaan, yaitu mengumpulkan data sekunder, baik yang bersifat bahan hukum primer, sekunder maupun bahan hukum tersier seperti konsep-konsep, doktrin-

doktrin dan perundang-undangan atau kaedah hukum yang berkaitan dengan penelitian.

- b. Melakukan penelitian lapangan (field research), dimana data yang diperoleh langsung dari pihak-pihak yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

1.6.4 Metode Pengolahan Data

Data dalam penelitian ini diperoleh melalui studi dokumen atau bahan pustaka tersebut selanjutnya di olah dan dianalisis dengan pendekatan kualitatif. Hal ini dilakukan untuk menarik asas-asas hukum. Analisis yang dilakukan dengan pendekatan kualitatif merupakan pelaksanaan analisis data secara mendalam, komprehensif dan holistik untuk memperoleh kesimpulan terhadap masalah yang diteliti.

Dalam penelitian ini bersifat kualitatif yaitu, peneliti membaca data naratif secara berulang-ulang untuk mencari arti dan pemahaman-pemahaman lebih dalam. Morse dan Field (1995) mencatat bahwa analisis kualitatif adalah proses tentang pencocokan data bersama-sama, bagaimana membuat yang samar menjadi nyata, menghubungkan akibat dengan sebab. Yang merupakan suatu proses verifikasi dan dugaan, koreksi dan modifikasi, usul dan pertahanan.¹¹

Beberapa kaum intelektual memainkan peran dalam analisis kualitatif. Morse dan Field (1995) mengenali empat proses-proses:

- a. *Memahami*, merupakan awal proses analitik, peneliti-peneliti kualitatif berusaha untuk bisa mempertimbangkan data dan belajar mencari ” apa yang terjadi.” Bila pemahaman dicapai, peneliti bisa menyiapkan cara deskripsi peristiwa, dan data baru tidak ditambahkan dalam uraian. Dengan kata lain, pemahaman diselesaikan bila kejenuhan telah dicapai.

¹¹ “Analisis Data Kualitatif” <http://www.tergaptex.com/2009/11/analisis-data-kualitatif.html>, 15 Maret 2011.

- b. *Sintesis*, yang meliputi penyaringan data dan menyatukannya. Pada langkah ini, peneliti mendapatkan pengertian dari apa yang “khas” mengenai suatu peristiwa dan apa variasi dan cakupannya. Pada akhir proses sintesis, peneliti dapat mulai membuat pernyataan umum tentang peristiwa mengenai peserta studi.
- c. *Teoritis*, meliputi sistem pemilihan data. Selama proses teori, peneliti mengembangkan penjelasan alternatif dari peristiwa dan kemudian menjaga penjelasan ini sampai menentukan apakah “cocok” dengan data. Proses teoritis dilanjutkan untuk dikembangkan sampai yang terbaik dan penjelasan paling hemat diperoleh.
- d. *Recontextualisasi*, merupakan proses dari recontextualisasi meliputi pengembangan teori lebih lanjut dan aplikabilitas untuk kelompok lain yang diselidiki. Di dalam pemeriksaan terakhir pengembangan teori, adalah teori harus generalisasi dan sesuai konteks.

1.7 Sistematikan Penulisan

Dalam sistematika penulisan ini, penulis membagi menjadi lima bab yang sekaligus merupakan gambaran sistematika antara bab yang satu dengan yang lain sehingga hubungan bab yang satu dengan yang lainnya terjalin dengan sistematis. Secara terperinci pembagiannya adalah sebagai berikut:

Bab I, merupakan Pendahuluan yang memuat hal-hal sebagai berikut: Latar Belakang Permasalahan, Pokok Permasalahan, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan;

Bab II, merupakan landasan teori yang memuat hal-hal sebagai berikut: Kerangka Teori, Kerangka Konseptual, dan Sistematika Berfikir;

Bab III, merupakan tinjauan pustaka yang memuat penyajian data sekunder tentang PT BUMN (Persero) sebagai badan hukum yang mengupas tentang pengertian, sejarah, tujuan pendirian, modal, tata

kelola keuangan, pengurusan dan pengawasan, status setoran modal negara, pertanggungjawaban direksi dari suatu Badan Usaha Milik Negara (BUMN);

Bab IV, merupakan bab yang berisikan pembahasan dan analisa tentang Keuangan Negara dalam suatu Badan Usaha Milik Negara serta analisa Aspek Hukum Kerugian PT BUMN (Persero) terkait unsur delik tindak pidana korupsi merugikan keuangan negara;

Bab V, dimana dalam bab ini yang merupakan bab penutup terdiri atas kesimpulan dari keseluruhan permasalahan pada bab-bab sebelumnya dan saran.



BAB 2 LANDASAN TEORI

2.1 Kerangka Teoritis

Landasan teori merupakan bagian dari penelitian yang memuat teori-teori yang berasal dari studi kepustakaan yang berfungsi sebagai kerangka teori dalam menyelesaikan penelitian. Landasan teori paling tidak berisi diskripsi, yaitu uraian sistematis mengenai teori-teori. Teori-teori ini dimanfaatkan sebagai pemandu agar fokus penelitian sesuai dengan kenyataan di lapangan. Selain itu landasan teori juga bermanfaat untuk memberikan gambaran umum tentang latar penelitian dan sebagai bahan pembahasan hasil penelitian. Adapun teori yang akan dijadikan penulisan sebagai landasan teori dalam penulisan ini adalah :

2.1.1 *Teori Badan Hukum*

Yaitu, Teori Realistis (*realist theory*) ini sering juga disebut sebagai teori organ (*organ theory*) dari Otto van Gierke, menyatakan bahwa badan hukum itu adalah suatu realitas sesungguhnya sama seperti sifat kepribadian alam manusia ada di dalam pergaulan hukum. Keberadaan badan hukum dalam tata hukum sama saja dengan keberadaan manusia sebagai subyek hukum. Bahwa suatu organisasi atau lembaga dapat menjadi subyek hukum (*rechts subject*) sama halnya manusia (*natuurlijke persoon*)¹³. Badan hukum juga memiliki hak dan kewajiban yang sama dengan subyek hukum lainnya. Hal tersebut dapat terjadi apabila suatu perkumpulan atau suatu lembaga telah memenuhi syarat yang ditentukan dalam pendirian suatu badan hukum sesuai yang diatur dalam ketentuan yang berlaku. Jadi, badan hukum bukanlah khayalan dari hukum

¹³ Arifin P. Soeria Atmadja, “*Transfromasi Satus Hukum Negara Sebagai Teori hukum Keuangan Publik yang Berdimensi Pengakuan Eksistensi Badan Hukum*” makalah dalam Workshop pencerahan dari pakar untuk membedah topik Keuangan Negara dan Kerugian Negara, Selasa tanggal 28 Nopember 2006 di Hotel Sahid Jakarta

sebagaimana diajarkan oleh teori fiksi, melainkan benar (realistis) ada dalam kehidupan hukum. Dalam hal ini badan hukum tersebut bertindak lewat organ-organnya, sehingga teori ini disebut juga sebagai teori organ.

Badan hukum terbagi atas 2 (dua) jenis yaitu badan hukum publik (*personne morale/ publik rechtspersoon*) dan badan hukum privat (*personne juridique/ swasta rechtspersoon*). Badan hukum publik adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum publik atau yang menyangkut kepentingan publik atau orang banyak atau negara umumnya. Badan ini merupakan badan-badan negara dan mempunyai kekuasaan wilayah atau merupakan lembaga yang dibentuk oleh yang berkuasa berdasarkan perundang-undangan yang dijalankan secara fungsional oleh eksekutif atau badan pengurus yang diberikan tugas untuk itu. Untuk melaksanakan tugasnya, badan hukum publik mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik, baik yang mengikat umum maupun yang tidak mengikat umum.

Sedangkan badan hukum privat adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum privat (sipil) yang menyangkut kepentingan pribadi orang didalam badan hukum tersebut. Badan hukum ini merupakan badan swasta yang didirikan oleh orang-perorangan atau badan hukum untuk tujuan tertentu, sehingga mengedepankan unsur-unsur kepentingan individual didalamnya. Ciri utama dari badan hukum privat yaitu tidak mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang mengikat umum, sehingga kebijakan yang dikeluarkan hanya mengikat orang-orang atau badan hukum yang berhubungan dengan badan hukum ini.

Negara sebagai badan hukum publik dalam menjalankan kewenangannya dilakukan melalui organ yang diwakili oleh pemerintah. Negara sebagai badan hukum publik dapat membentuk badan hukum publik seperti daerah maupun badan hukum privat atau ikut tergabung dalam suatu badan hukum private. Namun dalam

domein yang berbeda tersebut, kedudukan hukum negara berbeda pula. Dalam kedudukan sebagai badan hukum publik, negara berhubungan dengan subyek lain dalam konteks hukum publik yang sifatnya mengikat umum. Sedangkan dalam kedudukan sebagai badan hukum privat, negara melakukan hubungan hukum dengan subyek lain berdasarkan hukum privat.

Apabila dicermati dalam UU No 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara maka BUMN yang ada di Indonesia lebih mendekati apa yang di Belanda namakan sebagai Public Rechtestelijk Organisatie yang full state (full Negara) atau sepenuhnya untuk kepentingan Negara/Rakyat Indonesia.

2.1.2 Konsep Keuangan Negara dari berbagai sudut pandang

a. Undang-Undang Keuangan Negara

Sampai dengan tahun 2003, sebelum diterbitkannya Undang-Undang No 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara¹⁴, pengelolaan keuangan negara masih menggunakan ketentuan perundang-undangan yang disusun pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda. Aturan ini masih berlaku berdasarkan Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu *Indische Comptabiliteitswet (ICW) Stbl. 1925 No. 448* selanjutnya diubah dan diundangkan dalam Lembaran Negara 1954 Nomor 6, 1955 Nomor 49, dan terakhir Undang-undang Nomor 9 Tahun 1968. Ketentuan ini ditetapkan pertama kali pada tahun 1864, mulai berlaku pada tahun 1867 dengan *Indische Bedrijvenwet (IBW) Stbl. 1927 No. 419 jo. Stbl. 1936 No. 445* dan *Reglement voor het Administratief Beheer (RAB) Stbl. 1933 No. 381*. Sementara itu, dalam pelaksanaan pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan negara digunakan *Instructie en verdere bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer (IAR) Stbl. 1933 No. 320*.

¹⁴ Ditetapkan pada tanggal 5 April 2003

Sesuai yang tercatum dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No 17 tahun 2003 tentang *Keuangan negara*, , yang dimaksud dengan 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*.¹⁵. Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No 17 tahun 2003 tentang *Keuangan negara* , meliputi :

- 1) Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- 2) Kewajiban Negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ke tiga.
- 3) Penerimaan Negara
- 4) Pengeluaran Negara
- 5) Penerimaan Daerah.
- 6) Pengeluaran Daerah.
- 7) Kekayaan negara / kekayaan daerah yang di kelola 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.
- 8) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan /atau kepentingan umum.
- 9) Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Dalam penjelasan pasal, kekayaan pihak lain sebagaimana dimaksud dalam huruf i meliputi *kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementerian negara/lembaga, atau perusahaan negara/daerah*.

Kekuasaan pengelolaan keuangan negara berada ditangan presiden selaku kepala pemerintahan sebagai bagian dari

¹⁵ Indonesia, *Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4286, pasal 1 angka 1

kekuasaan pemerintahan. Dalam pelaksanaannya pengelolaan keuangan negara dapat dikuasakan oleh presiden kepada :

- 1) Dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam *kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan*;
- 2) Dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya;
- 3) Diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.¹⁶

Kekuasaan pengelolaan Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat ini meliputi kewenangan yang bersifat umum dan kewenangan yang bersifat khusus. Kewenangan yang bersifat umum meliputi penetapan arah, kebijakan umum, strategi, dan prioritas dalam pengelolaan APBN, antara lain penetapan pedoman pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBN, penetapan pedoman penyusunan rencana kerja kementerian negara/lembaga, penetapan gaji dan tunjangan, serta pedoman pengelolaan Penerimaan Negara. Sedangkan kewenangan yang bersifat khusus meliputi keputusan/kebijakan teknis yang berkaitan dengan pengelolaan APBN, antara lain keputusan sidang kabinet di bidang pengelolaan APBN, keputusan rincian APBN, keputusan dana perimbangan, dan penghapusan aset dan piutang negara.

Sesuai dengan pembahasan diatas, berdasarkan undang-undang ini maka pengelolaan keuangan BUMN khususnya PT BUMN (Persero) dimasukkan dalam lingkup keuangan negara. Hal ini tidak lepas dari pendekatan yang digunakan dalam

¹⁶ *Ibid*, Pasal 6 ayat (2)

merumuskan keuangan negara dalam UU No 17 tahun 2003 adalah pendekatan dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan.

Pendekatan dari sisi obyek menyatakan bahwa yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Kemudian dari sisi subyek dinyatakan yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, *perusahaan negara/d daerah*, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

Sedangkan dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.

Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

b. Undang-Undang Perbendaharaan Negara

Setelah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, kaidah administrasi keuangan Negara dalam implementasi UU tersebut masih didasarkan pada ketentuan dalam Undang-undang Perbendaharaan Indonesia/*Indische Comptabiliteitswet* (ICW) Staatsblad Tahun

1925 Nomor 448 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1968.¹⁷

Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 29 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dalam rangka pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Negara yang ditetapkan dalam APBN dan APBD, perlu ditetapkan kaidah-kaidah hukum administrasi keuangan Negara. Selanjutnya oleh pemerintah bersama DPR dibentuklah Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara, yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-undang pada tanggal 14 Januari 2004 yang kemudian disebut sebagai Undang-Undang No 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini, pada pasal 1 angka 1 ditetapkan bahwa yang dimaksud dengan Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk *investasi dan kekayaan yang dipisahkan*, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Tidak terdapat secara spesifik pengertian lebih lanjut tentang keuangan negara yang harus dipertanggungjawabkan, namun terdapat kata-kata “ *termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan.*” Demikian pula dalam penjelasan umum disebutkan bahwa : “*Undang-undang tentang Perbendaharaan Negara ini dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum di bidang administrasi keuangan negara. Dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini ditetapkan bahwa Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD*”.

¹⁷ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2860

Jika mengacu pada pengertian ini, maka menurut Undang-Undang No 1 tahun 2004 tersebut, semua kekayaan yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan termasuk dalam lingkup pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara.

Kemudian dalam pasal 67 ayat (2) dijelaskan :
 “Ketentuan penyelesaian kerugian negara/daerah dalam Undang-undang ini berlaku pula untuk pengelola perusahaan negara/daerah dan badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara, sepanjang tidak diatur dalam undang-undang tersendiri.” Dalam penjelasan pasal disebutkan *“Penaan ganti kerugian negara terhadap pengelola perusahaan umum dan perusahaan perseroan yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, sepanjang tidak diatur dalam undang-undang tersendiri.”*

Secara jelas dalam pasal ini diatur tentang mekanisme pergantian kerugian, apabila terdapat suatu kerugian pada BUMN, sehingga menurut undang-undang ini kerugian BUMN termasuk kerugian negara.

Kerugian Negara sendiri didefinisikan sebagai *kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.*¹⁸ Definisi tersebut yang selalu menjadi definisi dasar bagi auditor pemerintah dalam memberikan keterangan ahli terkait kerugian negara dalam suatu proses penyidikan dan persidangan di pengadilan.

¹⁸ Indonesia, *Undang-Undang No 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara*, Pasal 1 angka 22 (Lembaran Negara RI tahun 2004 No 5 , Tambahan Lembaran Negara RI No 4355)

c. Undang-Undang Anti Korupsi

Sejak kemerdekaan RI, problema korupsi seolah-olah membayangi kehidupan pelaksanaan pemerintahan di Indonesia. Berbagai upaya telah dilakukan namun tidak terdapat perubahan signifikan dalam perilaku korupsi di Indonesia. Termasuk didalamnya perubahan beberapa kali Undang-Undang Anti Korupsi yang dilakukan atas alasan bahwa Undang-undang yang sebelumnya kurang akomodatif dan terdapat berbagai kelemahan.

Terdapat 5 (lima) kali DPR bersama pemerintah atau pemerintah sendiri mengeluarkan undang-undang/Perpu terkait dengan pemberantasan tindak pidana korupsi diantaranya adalah :

1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999

Di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ini terjadi perluasan beberapa pengertian diantaranya Pada pasal 1 angka 2, bahwa yang dimaksud pegawai Negeri adalah meliputi:

“Pegawai negeri sebagaimana undang-undang tentang Kepegawaian;

- a) pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana;
- b) orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau daerah;
- c) orang yang menerima gaji atau upah dari *suatu korporasi yang menerima bantuan dari keuangan negara* atau daerah; atau
- d) orang yang menerima gaji atau upah dari *korporasi lain yang mempergunakan modal atau fasilitas dari negara* atau masyarakat.”

Dalam hal pasal yang berkaitan dengan keuangan negara, tidak ada perubahan signifikan, hanya penekanan pada ancaman hukum dengan mencantumkan hukuman maksimal dan minimal. Secara rinci uraian pasal sebagai berikut :

Pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa tindak pidana korupsi termasuk perbuatan :

“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, dst...”

Pasal 3 lebih lanjut, termasuk juga tindak pidana korupsi yaitu perbuatan :

“Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang adapadanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dst...”

Lebih lanjut dalam penjelasan, dinyatakan bahwa Keuangan negara yang dimaksud adalah :

“seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya 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.¹⁹”

2) Undang-Undang No 20 tahun 2001

Dalam Undang-Undang No 20 tahun 2001 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ini, tidak terdapat perubahan berkaitan dengan delik dan pengertian tentang kerugian negara. Undang-undang ini lebih dititikbertakan pada pertimbangan bahwa tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi secara meluas, tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa.

3) Undang-Undang No 30 tahun 2002.

Keberadaan Undang-Undang No 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi ini sebagai amanat yang tercantum dalam UU No 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi dan dilatarbelakangi oleh belum berfungsi secara efektif dan efisiennya lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi dalam memberantas tindak pidana korupsi.

¹⁹ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3874, Penjelasan Umum.

Tindak pidana korupsi yang dianggap meluas dan sistematis, merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat, dan oleh karenanya tindak pidana korupsi tidak lagi dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa melainkan telah menjadi suatu kejahatan luar biasa. Begitu pun dalam upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa.

Dalam penjelasan undang-undang ini disebutkan juga bahwa penegakan hukum untuk memberantas tindak pidana korupsi yang dilakukan secara konvensional selama ini terbukti mengalami berbagai hambatan., sehingga diperlukan metode penegakan hukum secara luar biasa melalui pembentukan suatu badan khusus yang mempunyai kewenangan luas, independen serta bebas dari kekuasaan manapun dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, yang pelaksanaannya dilakukan secara optimal, intensif, efektif, profesional serta berkesinambungan. Badan inilah yang disebut Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi atau KPK, yang independen dengan tugas dan wewenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi.

Di dalam UU No 30 tahun 2003 tentang KPK, tidak tercantum spesifik mengenai definisi atau apa yang dimaksud dengan kerugian negara. Lebih pada pengaturan dan perluasan hukum acara untuk mengoptimalkan kinerja KPK sebagai lembaga baru yang dibentuk.

d. Undang-Undang Perusahaan Negara/BUMN

Pada tahun 2003, diterbitkan Undang-Undang No 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Terkait dengan

pemeriksaan keuangan BUMN, undang-undang ini mengaturnya pada 2 (dua) instansi yang berbeda yaitu :

1) Auditor Eksternal (Akuntan Publik)

Hal ini diatur dalam pasal 71 ayat (1) UU No 19 tahun 2003 yang berbunyi “ *Pemeriksaan laporan keuangan perusahaan dilakukan oleh auditor eksternal yang ditetapkan oleh RUPS untuk Persero dan oleh Menteri untuk Perum*”. Dalam penjelasan pasal disebutkan Pemeriksaan laporan keuangan (financial audit) perusahaan dimaksudkan untuk memperoleh opini auditor atas kewajaran laporan keuangan dan perhitungan tahunan perusahaan yang bersangkutan. Opini auditor atas laporan keuangan dan perhitungan tahunan dimaksud diperlukan oleh pemegang saham/Menteri antara lain dalam rangka pemberian *acquit et decharge* Direksi dan Komisaris/Dewan Pengawas perusahaan. Sejalan dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, pemeriksaan laporan keuangan dan perhitungan tahunan Perseroan Terbatas dilakukan oleh akuntan publik.

2) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Kewenangan diberikan kepada BPK berdasarkan pasal 71 ayat (2) yang berbunyi “Badan Pemeriksa Keuangan berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Sekilas terdapat dualisme pengertian dari subyek pemeriksa keuangan pada BUMN. Dengan keterlibatan BPK dalam pemeriksaan terhadap BUMN, maka sesuai tugas BPK dalam rangka pemeriksaan pengelolaan keuangan negara, maka secara implisit

diakui bahwa keuangan dalam BUMN termasuk Persero merupakan keuangan negara.

e. Keuangan Negara Menurut Fatwa Mahkamah Agung RI

Pada tanggal 16 Agustus 2006, Mahkamah Agung Republik Indonesia melalui keputusan No. WKMA/Yud/20/VII/ 2006 mengeluarkan fatwa tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/ Daerah yang menyatakan bahwa piutang BUMN tidak dapat disebut sebagai piutang Negara. Fatwa MA tersebut diterbitkan sebagai jawaban atas permintaan pendapat hukum dari Menteri Keuangan RI melalui surat nomor S-324/MK.01/2006 pada 26 Juli. Fatwa MA tersebut menyatakan :

- 1) Bahwa Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara berbunyi:

“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”

Pasal 4 ayat (1) undang-undang yang sama menyatakan bahwa *“BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”*

Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) tersebut dikatakan bahwa *“Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat”*;

- 2) Bahwa dalam pasal-pasal tersebut di atas, yang merupakan undang-undang khusus tentang BUMN, jelas dikatakan bahwa modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan dari APBN dan selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak didasarkan pada sistem APBN melainkan didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat;
- 3) Bahwa Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan :
“Piutang Negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Pemerintah Pusat dan/atau hak Pemerintah Pusat yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah”;
Bahwa oleh karena itu piutang BUMN bukanlah piutang Negara;
- 4) Bahwa meskipun Pasal 8 Undang-Undang No. 49 Prp. Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara menyatakan bahwa *“piutang Negara atau hutang kepada Negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Negara atau Badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh Negara berdasarkan suatu peraturan, perjanjian atau sebab apapun”* dan dalam penjelasannya dikatakan bahwa piutang Negara meliputi pula piutang *“badan-badan yang umumnya kekayaan dan modalnya sebagian atau seluruhnya milik Negara, misalnya Bank-bank Negara, P.T-P.T Negara, Perusahaan-Perusahaan Negara, Yayasan Perbekalan dan Persedian, Yayasan Urusan Bahan Makanan dan sebagainya”*, serta Pasal 12 ayat (1) undang-undang yang sama mewajibkan Instansi-instansi Pemerintah dan badan-badan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal

8 untuk menyerahkan piutang-piutang yang adanya dan besarnya telah pasti menurut hukum akan tetapi penanggung hutangnya tidak mau melunasi sebagaimana mestinya kepada Panitia Urusan Piutang Negara, namun ketentuan tentang piutang BUMN dalam Undang-Undang No. 49 Prp. Tahun 1960 tersebut tidak lagi mengikat secara hukum dengan adanya Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang merupakan undang-undang khusus (*lex specialis*) dan lebih baru dari Undang-Undang No. 49 Prp. Tahun 1960;

- 5) Bahwa begitu pula halnya dengan Pasal 2 huruf g Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 yang berbunyi :
Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 meliputi :

“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.”

yang dengan adanya Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN maka ketentuan dalam Pasal 2 huruf g khusus mengenai *“kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah”* juga tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum;

- 6) Bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, dapat dilakukan perubahan seperlunya atas Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah.
- 7) Berdasarkan Fatwa Mahkamah Agung tersebut Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 2006, tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara

Penghapusan Piutang Negara/Daerah. Peraturan Pemerintah tersebut menghapuskan Pasal 19 dan Pasal 20 dalam Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005. Pasal 9 berbunyi “Penghapusan Secara Bersyarat dan Penghapusan Secara Mutlak atas piutang Perusahaan Negara/Daerah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku” Sedangkan pasal 20 berbunyi “Tata cara Penghapusan Secara Bersyarat dan Penghapusan Secara Mutlak atas piutang Perusahaan Negara/Daerah yang pengurusan piutangnya diserahkan kepada PUPN, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Keuangan”.

Menurut penjelasan Peraturan Pemerintah tersebut, pertimbangan untuk meninjau kembali pengaturan penghapusan Piutang Perusahaan Negara/ Daerah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 dilandaskan pada pemikiran bahwa sesuai Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara sebagai hukum positif yang mengatur BUMN, secara tegas dalam Pasal 4 menyatakan bahwa kekayaan negara yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tersebut juga ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan ”dipisahkan” adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

f. Prof. Erman Rajagukguk, SH., LL.M,Ph.D

Prof. Erman Rajagukguk, SH., LL.M,Ph.D dalam makalahnya berjudul “*Pengertian Keuangan Negara dan Kerugian negara*, yang makalah tersebut disampaikan pada seminar dengan topik “*Peran BUMN Dalam Mempercepat Pertumbuhan Perekonomian Nasional*” di Jakarta tanggal 12-13 April 2007, menyatakan antara lain sebagai berikut²⁰ :

- 1) Karakteristik suatu badan hukum adalah pemisahan harta kekayaan badan hukum dari harta kekayaan pemilik dan pengurusnya. Dengan demikian suatu Badan Hukum yang berbentuk Perseroan Terbatas memiliki kekayaan yang terpisah dari kekayaan Direksi (sebagai pengurus), Komisaris (sebagai pengawas), dan Pemegang Saham (sebagai pemilik). Dengan demikian kekayaan BUMN Persero maupun kekayaan BUMN Perum sebagai badan hukum bukanlah kekayaan negara.
- 2) Adanya Fatwa MA yang berpendapat; piutang BUMN bukanlah piutang Negara. Fatwa ini juga menegaskan bahwa unsur merugikan keuangan negara sebagai salah satu unsur pidana korupsi, tidak lagi dapat dikenakan pada BUMN serta Perusahaan Daerah.
- 3) Bahwa implikasi lain dari fatwa ini adalah;
 - a) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) tidak lagi mempunyai kekuasaan atau kewenangan untuk memeriksa atau mengaudit keuangan badan-badan hukum tersebut.
 - b) Aturan yang memberi kekuasaan kepada lembaga pemerintah, Presiden dan DPR untuk ikut campur atau membatasi kewenangan BUMN atau Persero

²⁰ Rajagukguk, Erman. *Pengertian Keuangan Negara dan Kerugian Negara* : makalah yang disampaikan pada seminar “Peran BUMN Dalam Mempercepat Pertumbuhan Perekonomian Nasional” di Jakarta tanggal 12 – 13 April 2007

untuk mengurangi jumlah tagihan kepada debitur (haircut), tidak lagi mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Bahwa fatwa MA sesuai dengan *comunnis opinion doctrine* dalam teori hukum universal. Maksudnya, suatu kekayaan-termasuk keuangan badan hukum, adalah terpisah dari kekayaan pengurus dan pemiliknya atau pemegang saham.

g. Prof. Dr. Harun Al Rasid, SH.

Dalam tulisannya yang berjudul “Pengertian keuangan negara dalam hubungannya dengan tugas Badan Pemeriksa Keuangan” yang dimuat dalam majalah keuangan No 93 tahun 1979,²¹ Prof. Dr. Harun Al Rasid, SH bahwa pertanyaan tentang istilah keuangan negara muncul pada dirinya terkait dengan keberadaan istilah ini dalam UUD 1945. Dalam pasal 23 ayat (5) UUD 1945 berbunyi “ *Untuk memeriksa tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat*”.

Prof. Dr. Harun Al Rasid, SH kemudian memberikan penafsiran berdasarkan :

- 1) Menurut tata bahasa (*grammaticale interpretatie*)
Keuangan dari kata awalan “ke” dan akhiran “an” ditambah dengan kata “uang” maka yang dimaksud adalah segala sesuatu yang bertalian dengan uang. Pengertian yang terlalu luas dan dianggap tidak memberikan kepastian.

²¹ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum : Teori, Praktik dan Kritik*, Badan Penerbit Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, hlm 4-7

2) Menurut sejarah (*historische interpretatie*)

Ditemukan dalam *Indische Staatsregeeting* bab Keempat pasal 117 yang pada intinya menyatakan bahwa lingkungan kerja algemene rekenmaker ialah mengenai kontrol terhadap pelaksanaan anggaran ditemukan dalam kepustakaan Hindia Belanda.

3) Menurut susunan Pasal 23 UUD 1945

Dilakukan dengan menghubungkan ayat (5) dengan ayat (1) yang mengatur soal anggaran negara. Disimpulkan bahwa yang diperiksa BPK adalah pelaksanaan keuangan negara seperti yang diuraikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Berdasarkan penafsiran tersebut Prof. Dr. Harun Al Rasid, SH kemudian menyimpulkan bahwa istilah keuangan negara dalam pasal 23 ayat (5) UUD 1945 harus diartikan secara restriktif yaitu mengenai pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Namun juga menyatakan bahwa tidak tertutup kemungkinan adanya suatu undang-undang yang menugaskan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk memeriksa keuangan badan hukum lainnya.

h. A. Hamid S. Attamimi, SH.

Berkaitan dengan keuangan negara, A. Hamid S. Attamimi dalam tulisannya yang berjudul "*Pengertian Keuangan Negara*" yang tercantum dalam majalah Hukum dan Pembangunan No 3 tahun XI, Mei 1981,²² menyatakan bahwa untuk menentukan yang dimaksud dengan kata-kata "*keuangan negara*" dalam pasal 23 ayat (5) UUD 1945 terkait dengan

²² *ibid*, hlm 8-23

perlu diadakannya BPK, apakah hanya APBN semata ataukan lebih luas lagi perlu dilihat dari dua kontruksi yaitu²³ :

1) Kontruksi pertama

Pada ayat (1) menetapkan APBN harus ditetapkan dengan undang-undang. Ayat (5) menetapkan BPK diadakan untuk memeriksa tanggungjawab pemerintah terkait tentang keuangan negara, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah APBN.

2) Kontruksi kedua

Ayat (1) menetapkan APBN harus ditetapkan dengan undang-undang. Ayat (4) menetapkan hal keuangan negara harus diatur dengan undang-undang. Jelas pengertian APBN dan keuangan negara perlu diteliti lebih lanjut apakah sama atau dua hal yang berbeda.

Dalam ayat (5) menyebutkan tentang keuangan negara tersebut oleh penjelasannya disebut bidang konkrit penggunaan APBN dalam pengertian keuangan negara sebagaimana terdapat dalam ayat (4) dan ayat (5) maka dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan keuangan negara antara lain APBN. Dengan kata lain pengertian keuangan negara meliputi APBN plus lainnya.

Berdasarkan penafsiran tersebut, Hamid S. Attamimi menyimpulkan bahwa tafsiran yang benar adalah tafsiran yang kedua. Artinya keuangan negara tidak hanya bersumber dari APBN saja akan tetapi juga meliputi keuangan negara yang berasal dari APBD, BUMN maupun BUMD dan pada hakekatnya seluruh kekayaan negara merupakan keuangan negara.

²³ *Ibid*, hlm 12-14

i. Drs. Siswo Sujanto, DEA

Drs Siswo Sujanto mendefinisikan Keuangan Negara adalah :*“Yang dimaksud dengan Keuangan Negara pada prinsipnya 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 negara dalam melaksanakan fungsi (pemerintahan) negara. Pengertian tentang keuangan negara tersebut di masa lalu (sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara) diatur dalam berbagai ketentuan terkait dengan pengelolaan/administrasi Keuangan Negara”*. Pada saat ini, pengertian tersebut diatur dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 1 angka 1.

Setiap kejadian kekurangan kekayaan negara, baik dalam bentuk uang maupun barang, yang kemudian dikenal dengan istilah kerugian negara, pemerintah hanya mewajibkan langkah-langkah pemulihan kemampuan keuangan negara, agar pemerintah tetap dapat memenuhi kewajibannya untuk menyediakan layanan kepada masyarakat.

Terkait dengan pandangan di atas, UU Keuangan Negara maupun UU Perbendaharaan Negara hanya menuntut agar semua kekayaan yang berkurang sebagai akibat kesalahan pengelolaan dipulihkan kembali. Namun demikian, dalam masalah kerugian negara tersebut harus dibedakan antara kerugian negara sebagai akibat kesalahan dalam pengelolaan, dan kerugian negara sebagai akibat tindakan kecurangan/penyalahgunaan kewenangan pejabat pengelola keuangan (*financial fraud*).

Dalam hal yang terakhir ini, pemulihan terhadap kekayaan negara saja dirasakan tidak cukup adil. Tindakan

kecurangan yang dapat menimbulkan kerugian negara dimaksud telah menghambat pemerintah untuk dapat melaksanakan kewajibannya. Tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai tindakan yang merugikan kepentingan umum ataupun bersifat melawan hukum. Atas dasar hal tersebut, tindakan curang yang merugikan keuangan negara disamping diwajibkan memulihkan kerugian yang terjadi masih pula dikenakan sanksi lain dalam bentuk sanksi administratif, perdata, ataupun pidana.

j. Dr. W. Riawan Tjandra SH, M.Hum

Menurut Dr. W. Riawan Tjandra, SH, M.Hum yang dimaksud dengan Keuangan Negara adalah²⁴ :

“ Semua hak dan kewajiban negara yang dapat di nilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Sedangkan Ruang lingkup Keuangan Negara di atur pada pasal 2 UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa Keuangan Negara meliputi :

- 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 ke tiga.*
- c. *Penerimaan Negara*
- d. *Pengeluaran Negara*
- e. *Penerimaan Daerah.*
- f. *Pengeluaran Daerah.*
- g. *Kekayaan negara / kekayaan daerah yang di kelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga,*

²⁴ Tjandra, W Riawan. (2006). *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta : PT. Gramedia Widia Sarana Indonesia, Hal 5

- 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.”*

Yang dimaksud dengan *Kekayaan Negara Yang Dipisahkan* adalah bagian dari uang negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan di serahkan dalam prosentase tertentu kepada Badan Hukum yang di tunjuk untuk selalu dipertanggungjawabkan penggunaannya sesuai dengan karakter dari uang negara yang di ambil dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).

Sebuah Badan Usaha yang *seluruh modalnya* dimiliki oleh Negara Republik Indonesia melalui penyertaan modal yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dan Badan Usaha tersebut berbentuk Perusahaan Perseroan (Persero), *maka status kekayaan yang ada pada Badan Usaha tersebut masih dalam ruang lingkup Keuangan Negara*, hal ini sesuai dengan Karakter Keuangan Negara yang harus dipertanggungjawabkan penggunaannya sebagai uang rakyat karena inti Keuangan Negara adalah Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang harus mendapatkan persetujuan dari rakyat melalui DPR sejak dari penyusunannya sampai pada pertanggungjawabannya.

Selain itu, hal ini juga didasarkan pada pasal 2 ayat 1 UU No 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara yang mengatakan bahwa Pemeriksaan Keuangan Negara meliputi Pemeriksaan atas pengelolaan Keuangan Negara dan Pemeriksaan atas

tanggungjawab Keuangan negara, juga pasal 3 ayat 1 UU yang sama mengatakan bahwa Pemeriksaan, pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan negara yang dilakukan oleh BPK (Badan pemeriksa keuangan) meliputi *seluruh unsur Keuangan Negara* sebagaimana di maksud dalam pasal 2 UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Apabila sebuah Badan Usaha yang *seluruh modalnya* dimiliki oleh Negara Republik Indonesia melalui penyertaan modal yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dan Badan Usaha tersebut berbentuk Perusahaan Perseroan (Persero), maka dalam hal tata kelola sebagai suatu badan usaha memang tunduk kepada UU Badan Usaha Milik Negara dan UU Perseroan Terbatas tetapi menyangkut uang negara yang ada dalam seluruh modalnya, mekanisme pertanggungjawabannya tetap tunduk pada UU Nomor 17 Tahun 2003 Jo UU No 15 Tahun 2004.

Dan apabila Pejabat Struktural di BUMN dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum yang mengakibatkan kerugian keuangan pada BUMN tersebut untuk mendapatkan keuntungan pribadi, maka kerugian akibat perbuatan melawan hukum tersebut tunduk pada mekanisme pertanggungjawaban UU Tindak Pidana Korupsi karena merugikan Keuangan Negara. Apalagi di dalam penjelasan Umum angka 1 UU No 31 tahun 1999 dinyatakan bahwa Keuangan Negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena 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.

2.1.3 Konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan

Yang dimaksud dengan *Kekayaan Negara Yang Dipisahkan* adalah bagian dari uang negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan di serahkan dalam prosentase tertentu kepada Badan Hukum yang di tunjuk untuk selalu dipertanggungjawabkan penggunaannya sesuai dengan karakter dari uang negara yang di ambil dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).

Sebuah Badan Usaha yang *seluruh modalnya* dimiliki oleh Negara Republik Indonesia melalui penyertaan modal yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dan Badan Usaha tersebut berbentuk Perusahaan Perseroan (Persero), *maka status kekayaan yang ada pada Badan Usaha tersebut masih dalam ruang lingkup Keuangan Negara*, hal ini sesuai dengan Karakter Keuangan Negara yang harus dipertanggungjawabkan penggunaannya sebagai uang rakyat karena inti Keuangan Negara adalah Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang harus mendapatkan persetujuan dari rakyat melalui DPR sejak dari penyusunannya sampai pada pertanggungjawabannya.

Selain itu, hal ini juga didasarkan pada pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara yang mengatakan bahwa Pemeriksaan Keuangan Negara meliputi Pemeriksaan atas pengelolaan Keuangan Negara dan Pemeriksaan atas tanggungjawab Keuangan negara, juga Pasal 3 ayat 1 pada Undang-Undang yang sama mengatakan bahwa Pemeriksaan, pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan negara yang dilakukan oleh BPK (Badan pemeriksa keuangan) meliputi *seluruh unsur Keuangan Negara* sebagaimana di maksud dalam pasal 2 UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Apabila sebuah Badan Usaha yang *seluruh modalnya* dimiliki oleh Negara Republik Indonesia melalui penyertaan modal yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dan Badan Usaha tersebut berbentuk Perusahaan Perseroan (Persero), maka dalam hal tata kelola sebagai suatu badan usaha memang tunduk kepada UU Badan Usaha Milik Negara dan UU Perseroan Terbatas tetapi menyangkut uang negara yang ada dalam seluruh modalnya, mekanisme pertanggungjawabannya tetap tunduk pada UU Nomor 17 Tahun 2003 Jo UU No 15 Tahun 2004

2.1.4 *Doktrin Ultra Vires (pelampauan kewenangan perseroan)*

Tugas dan kewenangan direksi adalah melakukan pengurusan perusahaan dengan berorientasi pada tujuan dan kepentingan perseroan. Hukum memberikan perlingungan terhadap tindakan yang dilakukan oleh direksi dengan memberlakukan doktrin *business judgement rule*. Dengan doktrin ini direksi tidak dapat dituntut untuk memikul pertanggungjawaban secara pribadi apabila mereka membuat keputusan bisnis dengan itikat baik dan dengan keyakinan yang jujur bahwa tindakan tersebut dilakukan dengan pertimbangan sepenuhnya untuk kepentingan perusahaan.

Selain itu di dalam hukum perseroan dikenal doktrin *ultra vires (pelampauan kewenangan perseroan)*. Ini merupakan doktrin yang mengatur akibat hukum seandainya tindakan direksi untuk dan atas nama perseroan melebihi atau melampaui kewenangan yang diberikan oleh anggaran dasar perseroan. Konsekuensi dari tindakan tersebut, akan menyebabkan perbuatan itu tidak sah dan batal demi hukum, dan jika ada pihak yang dirugikan, maka pihak direksi lah yang bertanggungjawab. Dengan doktrin ini maka direksi dapat dituntut untuk memikul pertanggungjawaban secara pribadi apabila mereka membuat keputusan bisnis tidak dengan itikat baik dan tidak dengan keyakinan yang jujur bahwa tindakan tersebut dilakukan

tidak dengan pertimbangan sepenuhnya untuk kepentingan perusahaan.²⁵

Doktrin *ultra vires* merupakan upaya hukum perusahaan yang modern yang pada prinsipnya ditujukan kepada setiap tindakan (yang mnnegatasnamakan perusahaan), tetapi sebenarnya di luar dari lruang lingkup kekuasaan dari perusahaan tersebut sebagaimana yang tertera dalam anggaran dasarnya. Dalam penerapannya prinsip ini ditafsirkan secara lebih luas dari sekedar perbuatan di luar lingkup usahanya sesuai anggaran dasarnya, tetapi juga meliputi perbuatan-perbuatan sebagai berikut²⁶ :

- 1) walaupun tidak dilarang, tetapi melebihi dari kekuasaan yang diberikan;
- 2) perusahaan tidak punya untuk itu, atau walaupun punya kekuasaan, tetapi kekuasaan tersebut dilaksanakan secara tidak teratur;
- 3) perbuatan-perbuatan yang dilakukan atas nama perusahaan, bukan hanya melebihi kekuasaannya yang tersurat maupun tersirat dalam anggaran dasarnya, bahkan juga termasuk perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan ketertiban umum, dan/atau perbuatan yang dilarang oleh perundang-undangan. Sungguhpun kadang-kadang perbuatan yang bertentangan dengan ketertiban umum, dan/atau perbuatan yang dilarang perundang-undangan tersebut tidak lagi termasuk dalam katagori *ultra vires*, tetapi digolongkan ke dalam apa yang di sebut perbuatan *illegal*.

Doktrin *ultra vires* ini diterapkan dalam arti luas, yakni tidak hanya kegiatan yang dilarang oleh anggaran dasarnya, tetapi juga termasuk tindakan yang tidak dilarang, tetapi melampui kewenangan

²⁵ Budiyono, Tri, "Transplantasi Doktrin pada Undang-Undang Perseroan Terbatas dan Pengaruhnya Terhadap GCG (Good Corporate Governance) dan CSR (Corporate Social Responsibility), Jurnal Ilmiah Universitas Kristen Satya Wacana : April 2006. Hal 27

²⁶ Harjono, Dhaniswara K, "Pembaruan Hukum Perseroan Terbatas", Jakarta, PPHBI (Pusat Pengembangan Hukum dan Bisnis Indonesia), 2008, Hal 234-237

yang diberikan. Jadi, *ultra vires* tidak hanya digolongkan kepada tindakan yang melampaui kewenangan yang tersurat maupun tersirat, tetapi juga tindakannya itu bertentangan dengan peraturan yang berlaku atau bertentangan dengan kepentingan umum.

Berdasarkan doktrin *ultra vires* ini, Direksi, Komisaris dan pemegang saham hanya dapat melakukan tindakan hukum berdasarkan kewenangan yang dimilikinya dan juga tindakan tersebut harus berdasarkan apa yang sudah digariskan dalam Anggaran Dasar dan peraturan perundang-undangan. Apabila hal ini dilanggar dapat menyebabkan pertanggungjawaban pribadi dari orang yang melakukan perbuatan tersebut.

2.1.5 *Doktrin Piercing The Corporate Veil*

Rumusan *piercing the corporate veil* menunjukkan bahwa suatu perseroan terbatas seringkali tidak dapat dipisahkan atau dilepaskan dari kehendak pihak-pihak yang merupakan dan menjadi pemegang saham dari perseroan terbatas tersebut. Dalam konteks yang demikian, konsep *piercing the corporate veil* atau “*alter ego*” atau “*more instrumentality*” menyatakan bahwa jika “*keadaan terpisah*” perseroan dengan pemegang sahamnya tidak ada, maka sudah selayaknyalah jika sifat pertanggungjawaban terbatas dari pemegang saham juga dihapuskan. Dengan disibaknya tabir pembatas antara perseroan dan pemegang saham dalam melakukan pengelolaan perseroan, maka tabir pembatas pertanggungjawaban terbataspun demi hukum hapus dan bercampur menjadi satu. Jadi dalam hal ini pemegang saham turut bertanggung jawab secara pribadi terhadap kerugian perseroan terbatas.²⁷

Piercing the corporate veil hanya dapat terjadi dalam hal terjadi tindakan atau perbuatan salah. Dalam hal ini perlu diperhatikan bahwa yang dilarang bukan saja melakukan sesuatu

²⁷ *Piercing The Corporate Veil*, <http://law.jrank.org/pages/5767/Corporations-Piercing-corporate-veil.html>, diunduh tanggal 25 Maret 2011.

yang tidak seharusnya dilakukan atau melakukan sesuatu yang tidak boleh dilakukan, melainkan termasuk juga dalam kategori melakukan tindakan atau perbuatan yang salah. Dengan demikian untuk mengetahui sampai seberapa jauh *piercing the corporate veil* dapat diberlakukan, bergantung sepenuhnya pada kewenangan yang dimiliki dan kewajiban yang dipikul oleh pihak yang hendak dimintakan pertanggungjawaban pribadi tersebut. Dengan demikian, berarti pada prinsipnya terdapat banyak sekali kemungkinan dan hal, yang, jika dalam pelaksanaannya menyebabkan terjadinya pelanggaran terhadap luasnya kewenangan yang dimiliki dan atau kewajiban yang dipikul, dapat menyebabkan berlakunya doktrin *piercing the corporate veil* ini.²⁸

Hal-hal yang telah dikemukakan di atas menunjukkan bahwa *piercing the corporate veil* tidak hanya dapat dilakukan oleh pemegang saham perseroan, melainkan juga oleh setiap pihak yang dalam kedudukannya memungkinkan terjadinya penyimpangan atau dilakukannya hal-hal yang dapat, atau yang dapat mencegah untuk tidak melakukan hal-hal yang sepatutnya dilakukan, yang bermuara pada terjadinya kerugian bagi perseroan hingga perseroan tidak dapat atau tidak sanggup lagi memenuhi kewajibannya. Ini berarti pengurus perseroan atau *direksi* dan atau *dewan komisaris* dapat juga dimintakan pertanggungjawaban pribadinya, atas kerugian perseroan. Dalam hal pemegang saham yang melakukan *piercing the corporate veil*, maka pemegang saham bertanggung jawab terhadap kreditor perseroan, sebagai akibat tindakan pemegang saham tersebut yang menyebabkan harta perseroan mengalami kerugian dan tidak dapat memenuhi kewajibannya kepada kreditor perseroan. Sedangkan direksi atau dewan komisaris perseroan, mereka ini bertanggung jawab kepada perseroan atas kerugian yang ditimbulkan sebagai akibat tindakan mereka. Mereka, anggota direksi dan atau dewan komisaris hanya bertanggung jawab terhadap kreditor, jika perseroan

²⁸ *ibid*

berada dalam kepailitan. Pernyataan ini dapat disimpulkan bahwa doktrin *piercing the corporate veil* dapat diberlakukan bagi pemegang saham perseroan dan atau pengurus perseroan (dalam hal ini Direksi Perseroan di bawah pengawasan Dewan Komisaris Perseroan).²⁹

2.1.6 *Asas Kepastian Hukum*

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma.

Pemikiran *mainstream* beranggapan bahwa kepastian hukum merupakan keadaan dimana perilaku manusia, baik individu, kelompok, maupun organisasi, terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum. Secara etis, pandangan seperti ini lahir dari kekhawatiran yang dahulu kala pernah dilontarkan oleh Thomas Hobbes bahwa manusia adalah serigala bagi manusia lainnya (*homo hominilupus*). Manusia adalah makhluk yang beringas yang merupakan suatu ancaman. Untuk itu, hukum lahir sebagai suatu pedoman untuk menghindari jatuhnya korban. Konsekuensi dari pandangan ini adalah bahwa perilaku manusia secara sosiologis merupakan refleksi dari perilaku yang dibayangkan dalam pikiran pembuat aturan.

Perkembangan pemikiran manusia modern yang disangga oleh rasionalisme yang dikumandangkan Rene Descarte (*cogito ergo sum*), fundamentalisme mekanika yang dikabarkan oleh Isaac

²⁹ *ibid*

Newton serta empirisme kuantitatif yang digemakan oleh Francis Bacon menjadikan sekompone manusia di Eropa menjadi orbit dari peradaban baru. Pengaruh pemikiran mereka terhadap hukum pada abad XIX nampak dalam pendekatan *law and order* (hukum dan ketertiban). Salah satu pandangan dalam hukum ini mengibaratkan bahwa antara hukum yang normatif (peraturan) dapat dimauti ketertiban yang bermakna sosiologis. Sejak saat itu, manusia menjadi kompone dari hukum berbentuk mesin yang rasional dan terukur secara kuantitatif dari hukuman-hukum yang terjadi karena pelanggarannya.

Pandangan mekanika dalam hukum tidak hanya menghilangkan kemanusiaan dihadapan hukum dengan menggantikan manusia sebagai sekrup, mor atau gerigi, tetapi juga menjauhkan antara apa yang ada dalam idealitas aturan hukum dengan realitas yang ada dalam masyarakat. Idealitas aturan hukum tidak selalu menjadi fiksi yang berguna dan benar, demikian pula dengan realitas perilaku sosial masyarakat tidak selalu mengganggu tanpa ada aturan hukum sebelumnya. Ternyata *law and order* menyisakan kesenjangan antara tertib hukum dengan ketertiban sosial. *Law and order* kemudian hanya cukup untuk *the order of law*, bukan *the order by the law* (ctt: *law* dalam pengertian peraturan/*legal*)

Sebagaimana disampaikan oleh Dr. dr. H. Hadiman, SH, M.Sc. bahwa penegakan hukum harus dengan hukum karena apabila tidak maka akan terjadi penyimpangan hukum. Hal ini analog dengan asas kepastian hukum yang berarti bahwa kepastian hukum adalah kepastian aturan hukumnya, bukan kepastian tindakan terhadap atau tindakan yang sesuai dengan aturan hukum. Karena frasa kepastian hukum tidak mampu menggambarkan kepastian perilaku terhadap hukum secara benar-benar.

2.2 Kerangka Konseptual

Bertolak dari kerangka teoritis tersebut diatas dan guna mencegah perbedaan penafsiran atas terminologi yang digunakan dalam pembahasan skripsi ini maka di dalam penyusunan skripsi ini, penulis akan menggunakan istilah-istilah untuk menggambarkan hubungan antara satu pengertian dengan pengertian yang lainnya sehingga dapat membentuk definisi operasional guna diterapkan dalam pelaksanaan penelitian. Oleh karena itu penulis akan memberikan gambaran dari istilah-istilah tersebut, diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Korupsi menurut Fockema Andrea berasal dari bahasa Latin *corruptio* atau *corruptus*. Dari bahasa Latin itulah turun ke banyak bahasa Eropa seperti Inggris, Prancis, dan Belanda, Arti harafiah dari kata tersebut ialah kebusukan, keburukan, ketidakjujuran, kejahatan, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kesucian, kata-kata atau ucapan yang menghina atau memfitnah.³⁰ Sedangkan Korupsi menurut Dr. dr. H. Hadiman , S.H, M.Sc ada beberapa macam, yaitu : (a) Bribery (suap) ; (b) Extortion; (c) Internal Theft; dan (d) Nepotisme. Korupsi merupakan penyalahgunaan wewenang dan kewajiban yang seharusnya dilakukakan (*extortion*). Budaya para aparat negara yang meminta untuk dilayani atau meminta bayaran terlebih dahulu ketika akan melaksanakan kewajibannya merupakan korupsi. Selain itu nepotisme, memberikan jabatan kepada anak saudaranya, dan penyalahgunaan anggaran negara merupakan korupsi juga.
2. Tindak pidana korupsi adalah tindakan sebagaimana dijelaskan sesuai dengan Pasal 2, Pasal 3, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 12B, pasal 13 dan Pasal 14 Undang-Undang RI No 31 Tahun 1999 jo UU RI No 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

³⁰ Hamzah, Andi. *Pemberantasan Korupsi melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005, hal. 4-5

3. Perbuatan melawan hukum yang dalam yurisprudensi di Indonesia dalam perkara korupsi adalah memenuhi syarat-syarat formil delik pidana korupsi dan bahwa menurut kepatutan dalam masyarakat apabila seorang pegawai negeri menerima fasilitas yang berlebihan serta keuntungan lainnya dari seorang lain dengan maksud menggunakan kekuasaannya atau wewenangnya yang melekat pada jabatannya secara menyimpang, karena menurut kepatutan perbuatan itu merupakan perbuatan yang tercela atau perbuatan yang merusak perasaan masyarakat banyak.³¹ Dijelaskan juga bahwa Perbuatan melawan hukum dengan memperhatikan unsur-unsur yang terdapat dalam muatan Pasal 1365 KUH Dagang sendiri yang merupakan syarat yang harus dipenuhi dalam halnya perbuatan melawan hukum, yaitu: (1) adanya tindakan yang melawan hukum; (2) ada kesalahan pada pihak yang melakukan; dan (3) ada kerugian yang diderita.³²
4. Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada karena jabatan atau kedudukan adalah menggunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang melekat pada Jabatan atau kedudukan yang dijabat atau diduduki oleh pelaku tindak pidana korupsi untuk tujuan lain dari maksud diberikan kewenangan, kesempatan, atau sarana tersebut.³³
5. Kerugian Negara adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai” (sesuai Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 1 ayat (22).
6. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah badan usaha yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara, atau badan usaha yang tidak

³¹ Sapardjaja, Komariah Emong. *Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiel dalam Hukum Pidana Indonesia*. Bandung, Penerbit Alumni, 2002, Hal 56-57

³² Definisi Perbuatan Melawan Hukum, http://www.ppk.or.id/downloads/Perbuatan_Melawan_Hukum.pdf, di akses tanggal 10 Februari 2011

³³ Wiyono, R. *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta, Sinar Grafika, 2005, Hal 46.

seluruh sahamnya dimiliki negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

7. Persero merupakan Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Lembaran Negara republic Indonesia tahun 2003 No 70. Untuk memudahkan penyebutan maka dalam penulisan ini Persero disebutkan sebagai PT BUMN (Persero) sesuai penamaan yang tercantum pada BUMN yang ada saat ini, misalnya PT Bank BNI (Persero Tbk), PT KAI (Persero), PT Garuda (Persero) dan lain-lain.
8. Kekayaan yang dipisahkan adalah 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.
9. Direksi adalah organ perseroan yang bertanggung jawab penuh atas pengurusan perseroan untuk kepentingan dan tujuan perseroan serta mewakili perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan Anggaran Dasar.³⁴

2.3 Kerangka Berfikir

Kerangka berfikir merupakan bagian dari penelitian yang menggambarkan alur pikiran peneliti, dalam memberikan penjelasan kepada orang lain, mengapa penulis mempunyai anggapan seperti yang diutarakan dalam hipotesis. (M. Iqbal Hasan:48). Sebuah

³⁴ Widjaya, Rai I.Gusti. *Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas*, Kesaint Blanc, Jakarta, 2000. Hal 64

kerangka berfikir yang baik, apabila memuat beberapa hal seperti berikut ini (Uma Sekaran:1992)³⁵ :

- a. Variabel-variabel yang diteliti harus dijelaskan;
- b. Diskusi dalam kerangka berfikir harus dapat menunjukkan dan menjelaskan pertautan antara variabel yang diteliti dan ada teori yang mendasarinya;
- c. Diskusi harus dapat menunjukkan dan menjelaskan apakah hubungan variabel positif atau negatif, berbentuk simetris, kausal atau timbal balik;
- d. Kerangka berfikir tersebut, selanjutnya perlu dinyatakan dalam bentuk diagram, sehingga pihak lain dapat memahami kerangka berfikir yang dikemukakan dalam penelitian.

Berdasarkan uraian di atas, kerangka berpikir yang akan digunakan oleh penulis bertolak dari adanya kesenjangan pada status keuangan negara yang ditanamkan di Badan Usaha Milik Negara (BUMN), apakah keuangan negara tersebut tetap masuk dalam ranah keuangan negara atau sudah menjadi milik Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ? Tentunya hal ini akan membuka peluang atau celah hukum apabila tidak terjawab dengan tuntas. Di satu sisi (negara) akan merugi apabila kekayaan negara yang ditanamkan di BUMN tersebut tidak menghasilkan untung atau dengan kata lain terjadi kerugian negara, di sisi lain Badan Usaha Milik Negara yang dinaungi dengan UU RI No 19 Tahun 2003 tentang BUMN merasa bahwa pengelolaan uang negara yang telah ditanamkan kepadanya merupakan haknya secara penuh dan bukan ranah keuangan negara lagi. Sangat tidak bijaksana sekali apabila hal ini terus menerus menjadi debatable di negara ini, harus ada suatu kepastian hukum untuk hal tersebut sehingga tidak ada lagi kesimpangsiuran yang sebenarnya tidak perlu terjadi. Dalam penelitian ini penulis akan

³⁵ Wibowo, Budi Sokmo, "Tingkat Kepuasan Masyarakat Desa Banjarsari terhadap Penerapan Perpolisian Masyarakat oleh Polsek Gombang-Polres Kebumen," Skripsi (untuk memperoleh gelar Sarjana Ilmu Kepolisian pada Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian) : 2007, hlm 17.

berusaha menyajikan ulasan mengenai status keuangan negara yang ditanamkan di Badan Usaha Milik Negara dengan didasarkan pada teori keuangan negara serta asas-asas hukum pengelolaan keuangan negara sehingga akan mampu sedikit memberikan gambaran mengenai status keuangan negara tersebut sebenarnya harus berada di ranah mana ?



BAB 3

TINJAUAN TENTANG BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN)

3.1 Pengertian Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Keberadaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang merupakan salah satu wujud nyata Pasal 33 UUD 1945 memiliki posisi strategis bagi peningkatan kesejahteraan rakyat. Namun demikian, dalam realitanya, seberapa jauh BUMN mampu menjadi alat negara untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan bangsa ini tergantung pada tingkat efisiensi dan kinerja dari BUMN itu sendiri. Apabila BUMN tidak mampu beroperasi dengan tingkat efisiensi yang baik, pada akhirnya akan menimbulkan beban bagi keuangan negara dan masyarakat akan menerima pelayanan yang tidak memadai dan harus menanggung biaya yang lebih tinggi.²⁵

Perkembangan Perseroan Terbatas sebagai pengumpul kapital sangat pesat dan menjadikan Perseroan Terbatas menjadi sangat penting terutama dalam rangka pembangunan perekonomian nasional yang diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi yang berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Peningkatan pembangunan perekonomian nasional perlu didukung oleh suatu landasan yang kokoh bagi dunia usaha dalam menghadapi perkembangan perekonomian dunia dan teknologi dalam era globalisasi pada masa mendatang. Untuk itu diperlukan undang-undang yang mengatur tentang Perseroan Terbatas yang dapat menjamin iklim dunia usaha yang kondusif.

Walaupun saat ini kinerja BUMN secara umum telah menunjukkan adanya peningkatan, namun pencapaiannya tersebut masih jauh dari hasil yang diharapkan. Dengan kinerja demikian, masih ada potensi BUMN untuk

²⁵ Indonesia, *Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara*, Penjelasan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4297

membebani fiskal yang dapat mempengaruhi upaya mempertahankan kesinambungan fiskal. Kinerja BUMN mempunyai pengaruh di sisi pendapatan dan sisi pengeluaran negara. Di sisi pendapatan, BUMN menyumbang pada penerimaan negara baik penerimaan pajak maupun bukan pajak. Sedangkan di sisi pengeluaran, jika BUMN memiliki kinerja yang rendah, pada akhirnya mengakibatkan beban terhadap pengeluaran negara.²⁶

Mengoptimalkan peran BUMN dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif, maka BUMN perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan pengurusan dan pengawasannya. Pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Peningkatan efisiensi dan produktivitas BUMN harus dilakukan melalui langkah-langkah restrukturisasi dan privatisasi. Restrukturisasi sektoral dilakukan untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif sehingga tercapai efisiensi dan pelayanan optimal. Sedangkan restrukturisasi perusahaan yang meliputi penataan kembali bentuk badan usaha, kegiatan usaha, organisasi, manajemen, dan keuangan. Privatisasi bukan semata-mata dimaknai sebagai penjualan perusahaan, melainkan menjadi alat dan cara pembenahan BUMN untuk mencapai beberapa sasaran sekaligus termasuk didalamnya adalah peningkatan kinerja dan nilai tambah perusahaan, perbaikan struktur keuangan dan manajemen, penciptaan struktur industri yang sehat dan kompetitif, pemberdayaan BUMN yang mampu bersaing dan berorientasi global, penyebaran kepemilikan oleh publik serta perkembangan pasar model domestik.²⁷

Pengaturan tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) termaktup dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (lembaran Negara Nomor 70 Tahun 2003) yang diundangkan serta

²⁶ Bappenas.go.id : http://air.bappenas.go.id/doc/pdf/pembangunan_jangka_panjang_menengah, tanggal 10 Maret 2011

²⁷ Mulhadi, "Hukum Perusahaan : Bentuk-bentuk badan usaha di Indonesia," Ghalia Indonesia, Bogor, 2010, hal 145

mulai berlaku pada 19 Juni 2003, Kehadiran undang-undang ini menggantikan tiga undang-undang sebelumnya yang sudah dinyatakan dicabut (tidak berlaku lagi), yaitu :

- a. *Indonesische Bedrijvenwet* (Staatsblad Tahun 1972 Nomor 419) sebagaimana telah beberapa kali diubah dan ditambah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1955 (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1955 Nomor 49, tambahan Lembaran Negara Nomor 850)
- b. Undang-Undang Nomor 19 Prp Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1989)
- c. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1969 Nomor 16, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2890) tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1969 Nomor 30, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2904)

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, pengertian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah : *“Badan usaha-badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Kekayaan Negara yang dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN (Persero dan Perum serta Perseroan Terbatas lainnya)”*.

Undang-Undang BUMN dirancang untuk menciptakan sistem pengelolaan dan pengawasan berlandaskan pada prinsip efisiensi dan produktivitas guna meningkatkan kinerja dan nilai (*value*) BUMN, serta menghindarkan BUMN dari tindakan-tindakan pengeksploitasian di luar asas tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Undang-undang ini juga dirancang untuk menata dan mempertegas serta

memperjelas hubungan BUMN selaku operator usaha dengan lembaga pemerintah sebagai regulator.

3.2 Sejarah Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Sejak Indonesia merdeka, fungsi dan peranan perusahaan negara sudah menjadi perdebatan dikalangan *founding fathers*, terutama pada kata *dikuasai oleh negara*. Bung Karno menafsirkan bahwa, karena kondisi perekonomian masih lemah pasca kemerdekaan, maka negara harus menguasai sebagian besar bidang usaha yang dapat menstimulasi kegiatan ekonomi. Sedangkan, Bung Hatta menentang pendapat ini dan memandang bahwa negara hanya cukup menguasai perusahaan yang benar-benar menguasai kebutuhan pokok masyarakat seperti *listrik* dan *transportasi*. Pandangan Bung Hatta ini kemudian lebih sesuai dengan paham ekonomi modern, dimana posisi negara cukup menyediakan infrastruktur yang mendukung proses pembangunan.²⁸

Pasca kemerdekaan, Indonesia harus membangun ekonomi ditengah usaha para negara imperialisme menjajah kembali Indonesia. Perang dan pemberontakan yang terjadi di berbagai daerah terus terjadi tanpa henti hingga Dekrit Presiden 1959. Pada awal 1950-an, pendirian negara dibatasi pada beberapa sektor vital yang sesuai dengan *Hattaconomic*, namun pendirian perusahaan negara masih tidak efektif karena adanya gangguan atau guncangan keamanan dan politik. Pada akhir tahun 1957, pemerintah mulai melakukan nasionalisasi di hampir semua sektor yang sesuai dengan konsepsi Soekarno.²⁹

Pemerintah menasionalisasi beberapa perusahaan Belanda dalam bidang infrastruktur vital, seperti KLM yang dinasionalisasi menjadi Garuda Indonesia Airways, *Batavie Verkeers Mij* dan *Deli Spoorweg Mij* dinasionalisasi menjadi Djawatan Kereta Api (DKA). Untuk menjaga kesinambungan keberadaan infrastruktur seperti jalan dan jembatan,

²⁸ Roziq M. Kaelani, *Landasan Hukum dan Sejarah BUMN di Indonesia*, Buletin KAHMI FE Universitas Brawijaya, Edisi I Tahun I/2007, dalam <http://katawangede.tripod.com/edisi1.pdf> atau dalam <http://www.blogster.com/katawangede/landasan> hukum-hukum-dan-sejarah

²⁹ *ibid*

pemerintah merubah *Departement der Burgelijke Openbare Werken* menjadi Departemen Pekerjaan Umum. Banyaknya pergolakan politik dan pemberontakan (instabilitas politik) menyebabkan pemerintah tidak dapat berbuat banyak untuk memperbaiki prasarana publik. Upaya perlindungan terhadap pengusaha pribumi juga mengalami kegagalan. Lisensi impor yang diberikan kepada pengusaha pribumi jatuh ke tangan pengusaha Tionghoa dan Keturunan Arab. Kurangnya jiwa wira usaha (*entrepreneurship*) dari pengusaha pribumi mengakibatkan Program Benteng yang ditujukan untuk mendorong dan menumbuhkan perekonomian tidak tercapai.³⁰

Demikian halnya dengan kebijakan pemerintah untuk mendirikan perusahaan negara tidaklah efektif. Pada awal 1950-an, pendirian negara dibatasi pada beberapa sektor vital (sesuai pendapat Hatta). Pada 1958 pemerintah melakukan nasionalisasi hampir semua sektor (sesuai pendapat Soekarno). Kekalahan partai Masyumi dan Parta Katolik yang mendukung pendapat Hatta di parlemen terkait Undang-Undang Nasionalisasi berimplikasi pada nasionalisasi secara besar-besaran yang dilakukan oleh pemerintah terhadap perusahaan Belanda. Nasionalisasi secara besar-besaran ini dapat dipandang sebagai *by accident* dan bukan *by design*. Padahal, sebagian besar perusahaan Belanda yang dinasionalisasi sudah mengalihkan asetnya ke Belanda, tindakan yang dilakukan oleh pemerintah banyak merugikan negara (membengkaknya anggaran pembangunan dan belanja daerah, karena aset BUMN diperoleh dari penyisihan kekayaan negara dari APBN). Kondisi ini diperparah pada saat Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan menganut Demokrasi Terpimpin.³¹

Pada masa demokrasi terpimpin. Pemerintah menasionalisasi kurang lebih 600 perusahaan dimana setengahnya adalah perusahaan perkebunan, lebih dari seratus perusahaan dalam bidang pertambangan dan sisanya sektor perdagangan, perbankan, asuransi, komunikasi dan konstruksi. Setelah dilakukan restrukturisasi pada akhir masa demokrasi terpimpin, jumlah perusahaan yang dikuasai oleh negara menjadi 233 perusahaan. Dalam pengelolaan perusahaan negara ini, Presiden Soekarno melibatkan kalangan

³⁰ *ibid*

³¹ *ibid*

militer sehingga muncul istilah *entrepreneurial military officer*. Oleh sebagian pengamat, langkah ini dipandang sebagai salah satu strategi untuk menjaga stabilitas dan loyalitas militer.³²

Beban pemerintah yang terlalu besar untuk menjalankan perusahaan negara, krisis pangan pada tahun 1961 sebagai akibat gagal panen dan tidak tercapainya kuota impor beras, dan pencetakan uang secara besar-besaran mendorong munculnya hiper inflasi. Pada tahun 1961, inflasi mencapai angka 95 persen dan pada tahun 1965 inflasi mencapai 605 persen. Untuk mengatasi hiper inflasi, pemerintah melakukan kebijakan pemotongan nilai uang melalui Penetapan Presiden No. 27/1965 tanggal 13 Desember 1965, dimana nilai mata uang Rupiah turun dari Rp. 1.000,- menjadi Rp. 1,-. Kebijakan ini jelas merugikan masyarakat luas. Kondisi ini terus memburuksampai dengan lahirnya pemerintah Orde Baru. Paradigma pembangunan orde baru sebagian besar merupakan antitesis dari orde lama. Perbedaan yang nyata adalah bahwa Soeharto menerapkan *azas pragmatisme* dalam ekonomi yang dijalankan oleh para profesional dengan memperoleh dukungan dari kelompok milite.³³

Pragmatisme didefinisikan sebagai tindakan politik yang menitikberatkan pada asas kemanfaatan tanpa terpengaruh oleh ideologi tertentu. Pragmatisme ekonomi ditunjukkan dengan penerapan kebijakan makro ekonomi khas barat (*neo-liberal*) yang menjadi rujukan strategi pembangunan. Kebijakan ini dipadu dengan keterbukaan pemerintah terhadap arus modal dari negara-negara Barat. Kebijakan pemerintah membuka diri bagi sektor swasta untuk berperan dalam perekonomian nasional dan mengurangi peran perusahaan negara juga dipandang sebagai wujud pragmatisme. Dalam praktiknya, pemerintah Orde Baru tidak melakukan kontrol atas arus (masuk dan keluarnya) modal asing dalam perekonomian nasional. Dibiidang moneter, pemerintah melalui Bappenas melakukan koordinasi dengan Bank Indonesia untuk menetapkan sasaran makro ekonomi dalam rangka menjaga stabilitas harga (pengendalian laju inflasi). Kebijakan fiskal dilakukan dengan melakukan koordinasi dengan

³² *ibid*

³³ *ibid*

Departemen Keuangan dengan menutup defisit anggaran melalui pinjaman luar negeri melalui IGGI. Untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, pemerintah mendorong peran swasta. Beberapa paket kemudahan untuk melakukan usaha(bahkan pemberian hak khusus seperti monopoli dan proteksi) bagi pihak swasta.³⁴

Kondisi kemudian menyuburkan beberapa konglomerat yang memiliki kedekatan dengan pusat kekuasaan. Dalam konteks pengelolaan BUMN, pada awal orde baru, pemerintah menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan BUMN yang terdiri dari dekonsentrasi, debirokrasi, dan desentralisasi. Hal ini ditujukan untuk membuka kesempatan bagi pihak swasta untuk terlibat dalam proses pembangunan. Upaya perbaikan kinerja BUMN dilakukan melalui ditetapkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Bentuk Badan Usaha Negara, dimana BUMN dipisahkan berdasarkan fungsi dan peran sosial ekonomisnya yaitu Perusahaan Jawatan, Perusahaan Umum, dan Perusahaan Perseroan Terbatas.

Dalam perkembangan selanjutnya, BUMN di Indonesia mengalami beberapa perubahan, disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat dan kebijakan pemerintah, BUMN sebagai salah satu tulang punggung perekonomian diharapkan mampu memberikan kontribusi positif bagi pemerintah dalam bentuk deviden dan pajak. Pemerintah sangat berkepentingan atas kesehatan BUMN, akan tetapi kenyataannya banyak BUMN yang mengalami kerugian karena pengelolaan yang tidak profesional dan tidak transparan. Dalam perjalanannya, BUMN di Indonesia (pada masa orde baru) mengalami tumbuh kembang dengan melakukan beberapa perubahan dan penambahan serta pengelompokan berdasarkan kelompok industri. Perubahan bentuk perusahaan menjadi perusahaan persero mengalami peningkatan yang pesat, dimana pada masa Kabinet Ampera pemerintah hanya memiliki 1 perusahaan persero. Pada masa kabinet orde baru berkembang menjadi sekitar 71 perusahaan persero. Untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan melakukan stabilitas harga dan laju

³⁴ *ibid* hal 147

inflasi pemerintah memberikan proteksi dan hak monopoli kepada BUMN serta memberikan subsidi yang cukup besar bagi BUMN yang merugi.³⁵

Kondisi ini menciptakan ketergantungan BUMN kepada pemerintah, sehingga sebagian besar justru menjadi beban bagi pemerintah. Ketergantungan BUMN terhadap pemerintah tidak menciptakan struktur kemandirian BUMN untuk berkompetisi dengan perusahaan swasta, dan seringkali BUMN memproduksi barang dan jasa dengan biaya yang relatif tinggi. Kinerja, kualitas, dan produktivitas karyawan BUMN relatif rendah, jika dibandingkan dengan karyawan perusahaan swasta. Tingginya biaya produksi mempengaruhi tingkat harga produk yang ditawarkan kepada konsumen. Dalam kasus tertentu pemerintah memberikan subsidi yang terlalu besar bagi BUMN, sehingga secara internal upaya untuk menciptakan efisiensi dalam tubuh BUMN menjadi semakin sulit. Ketidakjelasan peran yang diambil pemerintah dalam pengelolaan BUMN tidak mampu mendorong efisiensi dalam BUMN yang bersangkutan. *High cost economy* dalam BUMN yang diantaranya ditunjukkan oleh tingginya biaya tenaga kerja, merupakan salah satu gambaran betapa BUMN belum dapat beroperasi secara efisien.³⁶

Berikut adalah sejarah Badan Usaha Milik Negara atau dahulu disebut Perusahaan Negara dengan berbagai perkembangannya³⁷ :

3.2.1 Zaman Belanda

Pada waktu zaman penjajahan Belanda, pemerintah Hindia Belanda melakukan usaha-usaha yang bertujuan mendapatkan penghasilan yang diusahakan oleh perusahaan-perusahaan pemerintah atau negara.

- a. Perusahaan Negara yang diatur dengan *Indonesische Bedrijvenwet* Stb 1927 Nomor 419 yang diubah dengan Stb 1936 Nomor 445 (perusahaan IBW). Contoh PN IBW adalah Jawatan Kereta Api (Stb 1939 No. 556), Jawatan Pos, Telegraf

³⁵ Widjaja, Sastra. *Bunga Rampai Hukum Dagang* : Bandung, Penerbit PT. Alumni, 2005, hal 203.

³⁶ *Ibid* hal 101

³⁷ *Ibid* hal 103

dan telepon (Stb 1931) Np. 524), Pelabuhan seperti Tanjung Priok (Stb 1934 No. 109). Ciri-ciri PN IBW yang bisa diidentifikasi, antara lain sebagai berikut :

- 1) Tiap-tiap tahun memperoleh pinjaman dari Negara, dan tiap tahun harus dibayar bunga.
- 2) Jumlah pinjaman selalu diperhitungkan di dalam Anggaran Belanja Negara
- 3) Merupakan perusahaan-perusahaan yang diusahakan oleh jawatan-jawatan Pemerintah.
- 4) Semua hasil dan beban dari perusahaan IBW harus diperhitungkan dengan cermat, sehingga beban dan hasil perusahaan dapat mempengaruhi APBN

b. Perusahaan Negara yang diatur berdasarkan *Indonesische Comptabiliteitswet Stb1925* Nomor 448 (Perusahaan Negara ICW). Contoh Perusahaan ICW adalah Perusahaan Air Minum Negara. Adapun ciri-ciri PN ICW antara lain sebagai berikut :

- 1) Modal diperoleh dari APBN
- 2) Tidak diharuskan mengadakan perhitungan yang cermat mengenai beban-beban dan hasil yang diperoleh perusahaan.
- 3) Terjadi suatu pelaksanaan administrasi mengenai jumlah uang yang diperoleh dari Kas Negara dan hasil-hasil yang diterima, harus juga disetorkan kepada Kas Negara.

3.2.2 Zaman Kemerdekaan

Setelah Indonesia merdeka, Perusahaan Negara di Indonesia perkembangannya dapat diklasifikasikan sebagai berikut :

a. Sebelum 1960

Pada masa ini terdapat 2 (dua) kelompok Perusahaan Negara.

- 1) Perubahan IBW dan ICW, misalnya Jawatan Kereta Api, Perusahaan Pegadaian (IBW), Perusahaan Penerbitan Balai Pustaka (ICW)

2) Perusahaan Negara hasil nasionalisasi perusahaan swasta Belanda (berdasarkan Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1956 tentang Nasionalisasi)

b. Sejak 1960

Pada periode ini, pemerintah merumuskan sebuah produk hukum yang mengatur Perusahaan Negara, yaitu Undang-Undang Nomor 19 Prp 1960, sehingga semua PN IBW, PN ICW dan PN hasil nasionalisasi harus diubah berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Prp 1960.

c. Sejak 1969

Pada periode ini, melalui Undang-Undang Nomor 9 tahun 1969 ditetapkan 3 (tiga) bentuk PN, yaitu sebagai berikut :

1) Perusahaan Jawatan (Perjan)

a) Makna usaha adalah "*publik service*" artinya pengabdian serta pelayanan kepada masyarakat. Usahanya dijalankan, dan pelayanan diberikan, dengan memegang teguh syarat-syarat efisiensi, efektivitas, dan ekonomis serta manajemen dan pelayanan kepada umum atau masyarakat yang baik dan memuaskan

b) Disusun sebagai suatu bagian dari Departemen atau Direktorat Jenderal atau Direktorat atau Pemerintah Daerah.

c) Sebagai salah satu bagian dari susunan Departemen atau Direktorat Jenderal atau Pemerintah Daerah, maka Perusahaan Jawatan mempunyai hubungan hukum publik. Bila ada atau melakukan tuntutan atau dituntut, maka kedudukannya adalah sebagai Pemerintah atau seijin Pemerintah.

d) Hubungan antara usaha Pemerintah yang melayani dan masyarakat yang dilayani, sekalipun terdapat

sistem bantuan atau subsidi, harus selalu didasarkan atas *business-zakelijheid*, *cost accounting principles* dan *management effectiveness*, artinya setiap subsidi yang diberikan kepada masyarakat selalu dapat diketahui dan dapat dicata atau dibukukan di mana yang diterimanya berupa potongan-potongan harga atau mungkin pembebasan sama sekali dari pembayaran tetapi apa yang seharusnya dibayar kepada Negara harus benar-benar dinyatakan dalam tanda pembayaran, karcis, jumlah uang yang harus dibayar atau bentuk tanda lainnya, dengan dinyatakan secara jelas presentase potongannya atau pembebasan pembayaran.

- e) Tidak dipimpin oleh 1 (satu) Direksi tetapi oleh seorang Kepala (yang merupakan bawahan suatu bagian dari Departemen atau Direktorat Jenderal atau Direktorat atau Pemerintah Daerah) yang memenuhi syarat-syarat yang sudah ditentukan.
 - f) Seperti halnya dengan badan atau lembaga Pemerintah lainnya mempunyai dan memperoleh segala fasilitas Negara.
 - g) Pegawai pokoknya adalah pegawai Negeri.
 - h) Pengawasan dilakukan baik secara hirarki maupun secara fungsional seperti bagian-bagian lain dari suatu Departemen atau Pemerintah Daerah.³⁸
- 2) Perusahaan Umum (Perum)
- a) Makna usahanya adalah melayani kepentingan umum dan sekaligus untuk memupuk keuntungan.
 - b) Usaha dijalankan dengan memegang teguh syarat-syarat efisiensi, efektivitas dan *cost accounting principles* dan *management effectiveness* serta

³⁸ *Ibid* hal 104

bentuk pelayanan yang baik terhadap masyarakat atau nasabahnya.

- c) Berstatus badan hukum, diatur berdasarkan undang-undang.
- d) Pada umumnya bergerak dibidang jasa-jasa vital (*public utilities*). Pemerintah boleh menetapkan bahwa beberapa usaha yang bersifat public utility tidak perlu diatur, disusun atau diadakan sebagai suatu perusahaan negara (misalnya perusahaan listrik untuk kota kecil yang dapat dibangun dengan modal swasta).
- e) mempunyai nama dan kekayaan sendiri serta kebebasan bergerak seperti perusahaan swasta untuk mengadakan atau masuk ke dalam suatu perjanjian, kontrak-kontrak dan hubungan-hubungan perusahaan lainnya.
- f) Dapat dituntut dan menuntut, dan hubungan hukumnya diatur secara hubungan hukum perdata.
- g) Modal seluruhnya dimiliki oleh negara dari kekayaan negara yang dipisahkan, serta dapat mempunyai dan memperoleh dana dari kredit-kredit dalam dan luar negeri atau dari obligasi (dari masyarakat).
- h) Pada prinsipnya secara finansial harus dapat berdiri sendiri, kecuali apabila karena politik Pemerintah mengenai tarif dan harga tidak mengijinkan tercapainya tujuan ini.
- i) Dipimpin Direksi
- j) Pegawainya adalah pegawai Perusahaan Negara yang di atur tersendiri di luar ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi Pegawai tersendiri di luar

ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi Pegawai negeri atau perusahaan swasta/usahanya Perseroan.

- k) Organisasi, tugas, wewenang, tanggung jawab, pertanggungjawaban, cara mempertanggungjawabkannya, serta pengawasan dan lain sebagainya, diatur secara khusus yang pokoknya akan tercermin dalam Undang-Undang yang mengatur pembentukan perusahaan negara itu.
 - l) Apabila di antaranya ada yang berupa *public utility*, maka bila dipandang perlu untuk kepentingan umum, politik tarif dapat ditentukan oleh Pemerintah.
 - m) Laporan tahunan perusahaan yang memuat neraca utung rugi dan neraca kekayaan disampaikan kepada Pemerintah.
- 3) Perusahaan Peseroan (Persero)
- a) Makna usahanya adalah untuk memupuk keuntungan (keuntungan dalam arti, karena baiknya pelayanan dan pembinaan organisasi yang baik, efektif, efisien dan ekonomis secara *business-zakelijk*, *cost accounting principles* dan *management effectiveness* dan pelayanan umum yang baik dan memuaskan memperoleh surplus atau laba)
 - b) Status hukumnya sebagai badan hukum perdata, yang berbentuk perseroan terbatas
 - c) Hubungan-hubungan usahanya diatur menurut hukum perdata.
 - d) Modal seluruhnya atau sebagian merupakan milik negara dan kekayaan negara yang dipisahkan, dengan demikian dimungkinkan adanya *joint* atau *mixed enterprise* dengan swasta (nasional dan asing)

dan adanya penjualan saham-saham perusahaan milik negara.

- e) Tidak memiliki fasilitas-fasilitas negara.
- f) Dipimpin oleh suatu direksi.
- g) Pegawainya berstatus sebagai pegawai perusahaan swasta biasa.
- h) Peranan Pemerintah adalah sebagai pemegang saham dalam perusahaan. Intensitas “*medezeggenschap*” terhadap perusahaan tergantung dari besarnya jumlah saham (modal) yang dimiliki atau berdasarkan perjanjian tersendiri antara pihak Pemerintah dan Pihak pemilik (atau pendiri) lainnya.

d. Sejak 1998

Pada periode ini, pemerintah mengeluarkan 3 (tiga) produk hukumberbentuk peraturan pemerintah yang mengatur 3(tiga) jenis Perusahaan Negara, masing-masing sebagai berikut :

- 1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (Persero)
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum (Perum)
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2000 tentang Perusahaan Jawatan (Perjan)

e. Sejak 2003

Pada periode ini kembali pemerintah memperbaharui regulasi yang berhubungan dengan Perusahaan Negara dalam bentuk Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Dalam undang-undang ini jenis BUMN disederhanakan menjadi 2 (dua), yaitu Perusahaan Perseroan (*Persero*) dan Perusahaan Umum (*Perum*). Dengan berlakunya undang-undang ini istilah dan atau jenis Perusahaan Jawatan (*Perjan*) tidak dikenal lagi.

3.3 Tujuan Pendirian Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Ada 5 (lima) tujuan pendirian BUMN yang diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003, yaitu sebagai berikut :

- 1) Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan Negara khususnya. BUMN diharapkan dapat meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat sekaligus memberikan kontribusi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan membantu penerimaan keuangan negara.
- 2) Mengejar keuntungan. Meskipun maksud dan tujuan Persero adalah untuk mengejar keuntungan, namun dalam hal-hal tertentu untuk melakukan pelayanan umum, Persero dapat diberikan tugas khusus dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan yang sehat. Dengan demikian, penugasan pemerintah harus disertai dengan pembiayaannya (kompensasi) berdasarkan perhitungan bisnis atau komersial, sedangkan untuk Perum yang tujuannya menyediakan barang dan jasa untuk kepentingan umum, dalam pelaksanaannya harus memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.
- 3) Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan jasa yang bermutu tinggi serta memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak. Dengan maksud dan tujuan seperti ini, setiap hasil usaha dari BUMN, baik barang maupun jasa, dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.
- 4) Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi. Kegiatan perintisan merupakan suatu kegiatan usaha untuk menyediakan barang dan jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat, namun kegiatan tersebut belum dapat dilakukan oleh swasta dan koperasi karena secara komersial tidak menguntungkan. Oleh karena itu, tugas tersebut dapat dilakukan melalui penugasan kepada BUMN. Dalam hal adanya kebutuhan masyarakat luas yang mendesak, pemerintah dapat pula menugasi suatu BUMN yang mempunyai fungsi pelayanan kemanfaatan umum

untuk melaksanakan program kemitraan dengan pengusaha golongan ekonomi lemah.

- 5) Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Tujuan pendirian BUMN yang dirumuskan dalam Pasal 2 di atas lebih lengkap dan ideal bila dibandingkan dengan tujuan pendirian Perusahaan Negara sebagaimana dahulu diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960, tentang Perusahaan Negara. Dalam pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960 menyebutkan bahwa Tujuan Perusahaan Negara ialah untuk turut membangun ekonomi nasional sesuai dengan mengutamakan kebutuhan rakyat dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil makmur materiil dan sprituil. Dalam bagian penjelasan Pasal 4 ayat (2) dikatakan bahwa perusahaan negara tersebut dalam menunaikan tugasnya selalau memperhatikan daya guna yang sebesar-besarnya dengan tidak melupakan tujuan perusahaan tentu ikut serta membangun ekonomi nasional sesuai dengan ekonomi terpimpin.

3.4 Modal Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Dalam menjalankan kegiatan usahanya BUMN mendapatkan modal yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan. Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Pemisahan itu sesuai dengan kedudukannya sebagai badan hukum, yang harus mempunyai kekayaan sendiri terlepas dari pada kekayaan umum Negara dan dengan demikian, dapat dikelola terlepas dari pengaruh Anggaran Pendapatan dan belanja negara.

Penyertaan modal Negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari berikut ini :³⁹

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

Setiap penyertaan modal Negara dalam rangka pendirian BUMN atau perseroan terbatas yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Pemisahan kekayaan Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara ke dalam modal BUMN hanya dapat dilakukan dengan cara penyertaan langsung Negara ke dalam modal BUMN tersebut, sehingga setiap penyertaan tersebut perlu ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Demikian juga setiap dilakukan perubahan penyertaan modal Negara, baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan Negara atas saham Persero atau perseroan terbatas, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Hal ini dilakukan dengan tujuan mempermudah memonitor dan penatausahaan kekayaan Negara yang tertanam pada BUMN dan Perseroan Terbatas. Namun demikian, bagi penambahan penyertaan modal Negara yang berasal dari kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya tidak perlu ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, melainkan cukup melalui Keputusan RUPS bagi Perusahaan Perseroan (PERSERO) atau Menteri bagi Perusahaan Umum (PERUM) dan dilaporkan kepada Menteri Keuangan.

³⁹ Indonesia, Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang *Badan Usaha Milik Negara* (BUMN), Pasal 4 ayat (2), , Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4297

3.5 Tata Kelola Keuangan PT BUMN (Persero) Tunduk Pada Undang-Undang Perseroan Terbatas

Definisi PT BUMN (Persero) didalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara Menjadi Undang-undang menyatakan bahwa :

“ Persero adalah perusahaan dalam bentuk perseroan terbatas seperti diatur menurut ketentuan-ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Dagang (Stbl. 1847 : 23 sebagaimana yang telah beberapa kali diubah dan ditambah), baik yang saham-sahamnya untuk sebagiannya maupun seluruhnya dimiliki oleh Negara.”

Kemudian dalam Peraturan Pemerintah No 12 tahun 1998 tentang Persero disebutkan :

“ Persero adalah Badan Usaha Milik Negara yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1969 yang berbentuk Perseroan Terbatas sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 yang seluruh atau paling sedikit 51% saham yang dikeluarkannya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan modal secara langsung.”

Dan terakhir, definisi yang tercantum dalam UU No 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang menyebutkan PT BUMN (Persero) sebagai :

“ Badan usaha milik negara (BUMN) yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.”

Berdasarkan definisi dari ketiga ketentuan yang mengatur tentang PT BUMN (Persero) tersebut, jelas dinyatakan bahwa PT BUMN (Persero) “berbentuk Perseroan Terbatas”. Karena berbentuk Perseroan Terbatas, maka ketentuan yang mengatur hak dan kewajiban badan usaha yang berbadan hukum tersebut harus tunduk pada ketentuan “ Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas”.

Penegasan tentang tunduknya PT BUMN (Persero) kepada Undang-Undang Perseroan Terbatas tercantum dalam PP No 12 tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan dan UU No 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Pasal 3 PP No 12 tahun 1998 menyatakan “*terhadap Persero berlaku prinsip-prinsip Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas*”. Sedangkan pasal 11 UU No 19 tahun 2003 menyatakan “*terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas*. Hal ini berarti ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang administrasi dan operasionalisasi Perseroan Terbatas sesuai Undang-Undang Perseroan Terbatas maka juga berlaku bagi PT BUMN (Persero) sepanjang tidak ditentukan khusus. Inilah yang sering disalah artikan bahwa keuangan PT BUMN terlepas dari keuangan Negara dan tunduk kepada Undang-Undang Perseroan Terbatas.

Prinsip-prinsip Perseroan Terbatas yang menjadi pedoman dalam operasionalisasi PT BUMN (Persero) sesuai Undang-Undang No 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas melekat pada kegiatan pengurusan PT BUMN (Persero) yang dijalankan oleh 3 (tiga) organ yaitu Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi serta Komisaris. Direksi adalah Organ Perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan serta mewakili Perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.⁴⁰ Komisaris adalah Organ Perseroan yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan/atau khusus sesuai dengan anggaran dasar serta memberi nasihat kepada Direksi.⁴¹ Sedangkan RUPS Organ Perseroan yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam undang-undang ini dan/atau anggaran dasar.⁴²

⁴⁰ Indonesia, *Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, opcit*, Pasal 1 angka 4, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4756

⁴¹ *ibid*, Pasal 1 angka 5

⁴² *Ibid*, Pasal 1 angka 3

3.6 Pengurusan dan Pengawasan Badan Usaha Milik Negara

Pengurusan BUMN dilakukan oleh Direksi. Direksi bertanggung jawab penuh atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN serta mewakili BUMN, baik di dalam maupun di luar pengadilan. Dalam melaksanakan tugasnya, anggota Direksi harus mematuhi anggaran dasar BUMN dan perundang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip *good corporate governance*. Pasal 2 Keputusan menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor : KEP-117/M-MBU/2002 tentang Penerapan Praktek *Good Corporate Governance* pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menyebutkan bahwa :

Ayat (1) BUMN wajib menerapkan *good corporate governance* secara konsisten dan atau menjadikan *good corporate governance* sebagai landasan operasional.

Ayat (2) Penerapan *good corporate governance* pada BUMN dilaksanakan berdasarkan Keputusan ini dengan tetap memperhatikan ketentuan dan norma yang berlaku dan anggaran dasar BUMN.

Prinsip-prinsip *good corporate governance* ini terdiri dari prinsip transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran.⁴³ *Corporate Governance* adalah suatu proses dan struktur yang digunakan oleh organ BUMN untuk meningkatkan keberhasilan usaha dan akuntabilitas perusahaan guna mewujudkan nilai pemegang saham dalam jangka panjang dengan tetap memperhatikan kepentingan *stakeholder*⁴⁴

⁴³ Indonesia, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang *Badan Usaha Milik Negara (BUMN)*, Pasal 5, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4297

⁴⁴ *Stakeholder* menurut Freeman (1984) didefinisikan sebagai kelompok atau individu yang dapat mempengaruhi dan atau dipengaruhi oleh suatu pencapaian tujuan tertentu. Sedangkan Biset (1998) secara singkat mendefinisikan stakeholder sebagai orang dengan suatu kepentingan atau perhatian pada permasalahan. Stakeholder ini sering diidentifikasi dengan suatu dasar tertentu sebagaimana dikemukakan Freeman (1984), yaitu dari segi kekuatan dan kepentingan relatif stakeholder terhadap isu, Grimble and Wellard (1996), dari segi posisi penting dan pengaruh yang dimiliki mereka

lainnya, berlandaskan peraturan perundangan dan nilai-nilai etika.⁴⁵ Prinsip-prinsip dimaksud meliputi berikut ini⁴⁶ :

- a. *Transparansi*, yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi material dan relevan mengenai perusahaan.
- b. *Kemandirian*, yaitu keadaan di mana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh atau tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat.
- c. *Akuntabilitas*, yaitu kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban organ sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif.
- d. *Pertanggungjawaban*, yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat.
- e. *Kewajaran*, yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat.

Sedangkan penerapan *good corporate governance* pada BUMN, bertujuan untuk mencapai hal sebagai berikut⁴⁷ :

- a. Memaksimalkan nilai BUMN dengan cara meningkatkan prinsip keterbukaan, akuntabilitas, dapat dipercaya, bertanggungjawab, dan adil agar perusahaan memiliki daya saing yang kuat, baik secara nasional maupun internasional.
- b. Mendorong pengelolaan BUMN secara profesional, transparan dan efisien, serta memberdayakan fungsi dan meningkatkan kemandirian organ.

⁴⁵ Indonesia, *Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor :KEP-117/M-MBU/2002* tentang Penerapan Praktek *Good Corporate Governance* pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Pasal 1 huruf (a)

⁴⁶ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN* , Penjelasan Pasal 5 ayat (3), , Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70,Tambahan Lembaran Negara Nomor 4297

⁴⁷ Indonesia, *Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor :KEP-117/M-MBU/2002* tentang Penerapan Praktek *Good Corporate Governance* pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Pasal 4

- c. Mendorong agar organ dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakan dilandasi nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta kesadaran akan adanya tanggung jawab sosial BUMN terhadap *stakeholders* maupun kelestarian lingkungan di sekitar BUMN
- d. Meningkatkan kontribusi BUMN dalam perekonomian nasional
- e. Meningkatkan iklim investasi nasional
- f. Mensukseskan program privatisasi.

Pengawasan BUMN dilakukan oleh Komisaris dan Dewan Pengawas. Komisaris dan Dewan Pengawas bertanggung jawab penuh atas pengawasan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN. Dalam melaksanakan tugasnya, Komisaris dan Dewan Pengawas harus mematuhi Anggaran Dasar BUMN dan ketentuan peraturan perundang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran.

Para anggota Direksi, Komisaris dan Dewan Pengawas dilarang mengambil keuntungan pribadi baik secara langsung maupun tidak langsung dari kegiatan BUMN selain penghasilan yang sah. Anggota Direksi, Komisaris, dan Dewan Pengawas tidak berwenang mewakili BUMN, apabila (a) terjadi perkara di depan pengadilan antara BUMN dan anggota Direksi atau Komisaris atau Dewan Pengawas yang bersangkutan, atau (b) anggota Direksi atau Komisaris atau Dewan Pengawas yang bersangkutan mempunyai kepentingan yang bertentangan dengan kepentingan BUMN. Maksud dari ketentuan ini adalah untuk menghindari benturan kepentingan antara anggota Direksi atau Komisaris atau Dewan Pengawas dan BUMN yang diurus atau diawasi.

Untuk memperjelas kewenangan tersebut, dalam Anggaran Dasar dapat ditetapkan yang berhak mewakili BUMN apabila terdapat keadaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1). Apabila dalam Anggaran Dasar tidak ditetapkan ketentuan yang berhak mewakili BUMN sebagaimana dimaksud di atas, RUPS mengangkat satu orang atau lebih

pemegang saham untuk mewakili Persero, dan Menteri mengangkat satu orang atau lebih untuk mewakili Perum.

3.7 Status Setoran Modal Negara ke Dalam PT BUMN (Persero)

Persero merupakan badan usaha yang berbadan hukum, sesuai dengan definisi Persero, adalah badan usaha milik negara (BUMN) yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Sedangkan pengertian perseroan terbatas adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham, dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya.

Badan hukum sendiri didalam tata hukum yang berlaku di Indonesia terbagi dalam dua jenis, yaitu⁴⁸:

1. Badan hukum publik (*personne morale*), yang didirikan dengan konstruksi hukum publik, yang memiliki kewenangan mengeluarkan kebijakan publik; baik yang mengikat umum maupun tidak mengikat umum. Bahwa Negara adalah salah satu contoh badan hukum publik murni, yang didirikan atas kesepakatan bersama masyarakat, memiliki tujuan dan kepentingan tertentu serta memiliki organisasi teratur.

Negara sebagai badan hukum publik dijalankan melalui organ-organnya seperti pemerintah, DPR/senat, suatu Mahkamah Agung dan Badan Pemeriksa Keuangan. Organ-organ tersebut dapat juga mendirikan badan hukum publik atau badan hukum privat dalam menjalankan kegiatannya sesuai anggaran dasar yang berbetuk Undang-Undang daerah, badan otoritas keuangan (bank sentral) dan lain-lain. Sedangkan badan hukum privat diantaranya badan usaha

⁴⁸ Dirangkum dari Arifin P. Soeria Atmadja, “*Transfromasi Satus Hukum Negara Sebagai Teori hukum Keuangan Publik yang Berdimensi Pengakuan Eksistensi Badan Hukum*” makalah dalam Workshop pencerahan dari pakar untuk membedah topik Keuangan Negara dan Kerugian Negara, Selasa tanggal 28 Nopember 2006 di Hotel Sahid Jakarta; dan Chidir Ali, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, 1987, hal 161 - 63

yang didirikan oleh negara dengan maksud dan tujuan tertentu dalam rangka menunjang tujuan pendirian badan hukum negara itu sendiri.

2. Badan hukum privat (*personne juridique*), yang didirikan atas pernyataan kehendak orang-perorangan, tidak memiliki kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang bersifat mengikat umum. Sebagai contoh adalah Perseroan Terbatas. Badan hukum private dijalankan juga oleh organ-organ dan dalam menjalankan kegiatannya dapat juga mendirikan badan hukum private lainnya.

Ilmu hukum sendiri terbagi atas beberapa lingkup kuasa hukum diantaranya lingkup kuasa hukum publik yang mengatur hubungan antara penguasa dengan umum/orang-perorangan yang terikat oleh aturan yang dibuat oleh penguasa. Berikutnya adalah lingkup kuasa hukum perdata, yang mengatur hubungan antara individu/perorangan dengan individu/perorangan lainnya.

Negara adalah badan hukum *sui generis* yang artinya negara sebagai badan hukum publik secara bersamaan tidak hanya dapat berstatus badan hukum publik tetapi sekaligus dapat berperan sebagai badan hukum privat. Negara tidak hanya berhubungan dengan subyek hukum lain (orang/badan hukum) dalam lingkup kuasa hukum publik dengan kedudukan negara sebagai pengatur dan pengikat tetapi juga negara dapat berhubungan secara perdata dengan subyek hukum lain. Dalam melakukan hubungan sebagai pengatur/pengikat, negara menjalankan fungsinya sebagai badan hukum publik dengan berpedoman dan tunduk pada hukum publik, sedangkan ketika berhubungan secara perdata dengan subyek hukum lainnya, maka kedudukan negara sama dengan badan hukum privat lainnya yang tunduk pada kuasa dan aturan hukum privat.

Sebagai badan hukum, negara Republik Indonesia memiliki kekayaan tersendiri, kekayaan yang terpisah dari para pendiri/anggota negara yaitu publik/rakyat dari negara Indonesia. Kekayaan tersebut berada dalam kepunyaan publik (*domaine public*) yang tentu saja karena merupakan kekayaan badan hukum publik maka pengelolaannya tunduk pada hukum publik. Dalam ini, pemerintah selaku organ yang menjalankan negara

sebagai badan hukum menerbitkan regulasi yang berkaitan dengan pengelolaan kekayaan negara tersebut yang diistilahkan sebagai *keuangan publik*.

Ketika negara secara sendiri atau bersama subyek hukum (orang-perorangan/badan hukum) lainnya mendirikan suatu badan hukum privat maka badan hukum baru yang dibentuk tersebut juga harus memenuhi kriteria badan hukum untuk dapat dikategorikan sebagai badan hukum. Diantaranya memiliki kekayaan tersendiri/kekayaan terpisah. Artinya badan hukum baru yang dibentuk, apapun sebutannya memiliki kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan negara atau kekayaan subyek hukum lain yang menjadi anggotanya. Lebih jelasnya lagi, *kekayaan badan hukum baru tersebut bukan lagi merupakan kekayaan negara*. Selanjutnya pengelolaan kekayaan badan hukum privat baru itu tunduk pada kuasa hukum privat.

Berkaitan dengan pendirian perusahaan negara atau badan usaha milik negara (BUMN), maka harus dikaji terlebih dahulu apakah perusahaan negara tersebut merupakan badan hukum publik ataukah privat. Jika mengacu pada pengertian BUMN sendiri yaitu badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dan badan usaha kegiatannya ditujukan untuk mencari keuntungan serta BUMN tidak memiliki kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan yang mengikat publik, maka jelas BUMN merupakan badan hukum privat.

Bahwa terkait dengan sejarah terbentuknya PT BUMN (Persero), dalam pasal 6 ayat (1) Undang-undang No. 19 Prp tahun 1960 tentang Perusahaan Negara disebutkan bahwa "*modal perusahaan negara terdiri dari kekayaan negara yang dipisahkan*". Dalam penjelasan pasal diterangkan bahwa "hal ini adalah sesuai dengan kedudukannya sebagai badan hukum, yang harus mempunyai kekayaan sendiri terlepas dari pada kekayaan umum negara dan dengan demikian dapat dipelihara terlepas dari pengaruh anggaran pendapatan dan belanja negara.

Kemudian dalam rangka pelaksanaan Undang-undang No. 19 Prp tahun 1960 tersebut, Presiden RI mengeluarkan Peraturan Pemerintah No 26

tahun 1964 tentang Kekayaan dan Modal Perusahaan Negara. Dalam PP ini ditegaskan bahwa modal perusahaan sebagai kekayaan negara yang dipisahkan harus digunakan dengan manfaat yang sebesar-besarnya. Tiap perusahaan berkewajiban memelihara nilai sesungguhnya kekayaan tersebut.

PT BUMN (Persero) merupakan suatu korporasi⁴⁹, suatu badan usaha yang berbadan hukum, berbentuk perseroan terbatas dan bertujuan untuk mencari keuntungan. Dalam menjalankan usaha tersebut, PT BUMN (Persero) tunduk kepada Undang-undang Perseroan Terbatas yang selanjutnya disebut UU PT dalam tata kelola keuangannya. Hal ini tidak berarti bahwa keuangan PT BUMN terlepas dari keuangan negara karena karakteristik keuangan negara di dalam PT BUMN tidak akan hilang atau berubah dengan dipisahkannya keuangan negara tersebut

3.8 Pertanggungjawaban Direksi dalam suatu Perseroan Terbatas terkait dengan berlakunya Fiduciary Duty dan Business Judgment Rule

Untuk mengetahui bagaimana berlakunya *Fiduciary Duty* dan *Business Judgment Rule* bagi direksi perseroan dalam UUPT, maka harus diperhatikan ketentuan yang mengatur mengenai tugas pengurusan, kewajiban dan khususnya tanggung jawab direksi perseroan terbatas dalam UUPT. Terkait dengan kegiatan melakukan pengurusan perseroan yang diatur dalam UUPT dengan kewajiban *fidusia* (*fiduciary duty*) dan aturan *Business Judgment Rule*, dapat dikatakan bahwa ketentuan mendasar yang mengatur mengenai *fiduciary duty* dan aturan *Business Judgment Rule* dalam UU No. 40 Tahun 2007 dapat ditemukan aturan atau ketentuan umumnya dalam Pasal 97 UUPT tersebut. Ketentuan umum tersebut selanjutnya menyebar dalam berbagai pasal lainnya dalam UUPT. Berikut akan diuraikan dan dijelaskan eksistensi *fiduciary duty* dan aturan *Business Judgment Rule* dalam Pasal 97 UUPT.

⁴⁹ *Korporasi* adalah sekumpulan orang yang untuk hubungan-hubungan hukum tertentu demi mewujudkan tujuan memperoleh keuntungan tertentu bersepakat untuk bertindak sebagai suatu kesatuan, sebagai subjek hokum mandiri. Misalnya perseroan terbatas, asuransi, perkapalan, koperasi dan lain sebagainya. Lihat Mochtar Kusumaatmaja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu hukum*, Cet 1, PT Alumni, Bandung, 1999

Ketentuan Pasal 97 UUPM diawali dengan rumusan ayat (1) yang menyatakan bahwa “*Direksi bertanggung jawab atas pengurusan Perseroan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 92 ayat (1)*”. Jika diperhatikan ketentuan ini adalah penegasan dari aturan yang ditetapkan dalam Pasal 92 ayat (1) UUPM, di mana dikatakan bahwa direksi dalam menjalankan tugas kepengurusannya harus :

- a. memperhatikan kepentingan perseroan;
- b. sesuai dengan maksud dan tujuan PT (*intra vires act*);
- c. memperhatikan ketentuan mengenai larangan dan batasan yang diberikan dalam undang-undang (khususnya UUPM) dan anggaran dasar.

Dari ketentuan di atas diketahui bahwa tindakan direksi adalah tindakan yang memiliki tanggung jawab keperdataan, Sebagai pengurus perseroan, direksi adalah agen dari perseroan, dan karenanya tidak dapat bertindak sesuka hatinya. Apa yang dilakukan oleh direksi yang berada di luar batasan kewenangan yang diberikan kepadanya harus dipertanggungjawabkan olehnya. Dalam hal ini ada 3 (tiga) jenis pertanggungjawaban yang harus dipikul oleh direksi, yaitu :

- a. pertanggungjawaban terhadap perseroan;
- b. pertanggungjawaban terhadap pemegang saham; dan
- c. pertanggungjawaban terhadap kreditor

Selanjutnya untuk dapat mengukur sampai seberapa jauh tanggung jawab direksi dalam melakukan pengurusan dalam mencapai tujuan PT yang sudah ditetapkan dalam anggaran dasar, direksi harus membuat dan melaksanakan rencana kerja tahunan. Pencapaian dari hasil kerja merupakan bahan evaluasi dalam penilaian kinerja direksi yang dituangkan dalam laporan tahunan yang diserahkan kepada dan untuk disahkan oleh RUPS. Kegiatan pengurusan perseroan ini tidak pernah dapat dipisahkan dari tugas perwakilan direksi yang diatur dalam Pasal 98 UUPM. Sebagai pengurus perseroan, direksi akan mewakili perseroan dalam setiap tindakan atau perbuatan hukum perseroan dengan pihak ketiga. Dalam hal ini jelas, direksi merupakan agen bagi perseroan.

Rumusan selanjutnya dalam Pasal 97 ayat (2) menyatakan bahwa :
“*Pengurusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib dilaksanakan setiap anggota direksi dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab*”. Sejalan dengan sifat pertanggungjawaban perdata yang melekat pada direksi dalam melakukan pengurusan terhadap Perseroan, dengan Pasal 97 ayat (2) UUPT menekankan pada arti itikad baik, dan sesuai dengan kewenangan yang diberikan atau dibebankan kepadanya serta menurut aturan main yang berlaku. Selama dan sepanjang direksi melakukan pengurusan dengan itikad baik, dan dalam batasan atau koridor serta menurut ketentuan yang telah ditetapkan sebelumnya, maka direksi senantiasa dilindungi oleh *Business Judgment Rule*.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, itikad baik merupakan salah satu unsur penting bagi direksi untuk memperoleh perlindungan *business judgment rule*. *Business judgment rule* melibatkan formalitas pengambilan keputusan dalam perseroan. Sebagai substansi, dalam mengambil suatu keputusan bisnis, direksi dari suatu perusahaan bertindak atas dasar informasi yang dimilikinya dengan itikad baik dan dengan keyakinan bahwa tindakan yang diambil adalah semata-mata untuk kepentingan perusahaan. Jadi, jelaslah bahwa Pasal 97 ayat (2) UUPT ini, anggota direksi wajib melaksanakan tugasnya dengan itikad baik (*in good faith*) dan dengan penuh tanggung jawab (*and with full sense of responsibility*). Apabila direksi tersebut ternyata terbukti bersalah karena sengaja atau lalai dalam menjalankan kewajiban *fiduciary duty*-nya tersebut, maka terhadap kerugian yang diderita perseroan, perseroan berhak untuk menuntutnya dari direksi tersebut.

Ketentuan selanjutnya yang diatur dalam Pasal 97 ayat (3) UUPT menyatakan bahwa:”*Setiap anggota direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian Perseroan apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2)*”. Pada dasarnya ketentuan tersebut merupakan kelanjutan dari dua ayat sebelumnya dalam Pasal yang sama. Dalam ketentuan Pasal 97 ayat (3) UUPT ini, yang ditekankan adalah akibat

dari tindakan atau perbuatan direksi yang salah karena disengaja ataupun lalai untuk berbuat, bertindak atau mengambil keputusan secara itikad baik. Dalam hal tersebut, direksi bertanggung jawab penuh terhadap kerugian Perseroan.

3.9 Upaya Hukum Pemegang Saham yang Dirugikan Oleh Tindakan Direksi.

Sesuai pasal 92 ayat (1) dan (2) UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas bahwa organ perseroan yang bertugas melakukan pengurusan dan pengelolaan atas jalannya perseroan terbatas adalah direksi. Oleh karena itu dan sesuai Pasal 97 Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas tersebut Direksi bertanggungjawab penuh atas pengurusan perseroan untuk kepentingan dan tujuan perseroan.

Dalam melaksanakan tugas kepengurusannya terhadap perseroan, direksi harus senantiasa:⁵⁰

- a. Bertindak dengan itikad baik
- b. Senantiasa memperhatikan kepentingan perseroan dan bukan kepentingan dari pemegang saham semata-mata
- c. Kepengurusan perseroan harus dilakukan dengan baik, sesuai dengan tugas dan kewenangan yang diberikan kepadanya, dengan tingkat kecermatan yang wajar, dengan ketentuan bahwa direksi tidak diperkenankan untuk memperluas maupun mempersempit ruang lingkup gerakannya sendiri
- d. Tidak diperkenankan untuk melakukan tindakan yang dapat menyebabkan benturan kepentingan antara kepentingan perseroan dengan kepentingan direksi.

Walaupun telah dipagari oleh sejumlah ketentuan dan prinsip-prinsip good corporate governance (GCG), pada kenyataan ada saja tindakan direksi yang merupakan penyelewangan terhadap kewajibannya tersebut diatas.

⁵⁰ Gunawan, Widjaya. *Tanggung Jawab Direksi Atas Kepailitan Perseroan* : Jakarta PT Rajagrafindo Persada, 2003, hlm 20

Indra Safitri⁵¹ menggolongkan terjadinya pelanggaran berhubungan dengan hal-hal :

- a. Adanya pelanggaran terhadap ketentuan tentang keterbukaan informasi (disclosure), benturan kepentingan (conflict of interest) dan transaksi material;
- b. Adanya pelanggaran terhadap kewenangan direksi didalam menjalankan kegiatan usaha perseroan seperti terjadinya salah kelola (mismanagement);
- c. Adanya praktek penipuan (fraud), manipulasi pasar (market manipulation) dan perdagangan menggunakan informasi orang dalam (insider trading);
- d. Adanya transaksi internal yang berhubungan dengan pihak terafiliasi yang merugikan kepentingan ekonomis pemegang saham;
- e. Adanya pelanggaran dalam penyelenggaraan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).

Apabila direksi dalam menjalankan perseroan tidak menjalankan prinsip yang harus dipegangnya dan melakukan salah satu atau beberapa pelanggaran diatas, maka dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas telah diatur mengenai pertanggungjawaban terhadap tindakan direksi apabila keputusan mereka itu dianggap merugikan pemegang saham tersebut, yaitu :

1. Pasal 61 ayat (1) yang menyatakan :
“Setiap pemegang saham berhak mengajukan gugatan terhadap Perseroan ke pengadilan negeri apabila dirugikan karena tindakan Perseroan yang dianggap tidak adil dan tanpa alasan wajar sebagai akibat keputusan RUPS, Direksi, dan/atau Dewan Komisaris”.

⁵¹ Indra, Safitri. *Upaya Hukum yang dapat Ditempuh oleh Pemegang Saham* : Makalah dalam Prosiding Rangkaian Lokakarya Terbatas Masalah-Masalah Kepailitan dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya, tahun 2004 : *Perseroan Terbatas dan Good Corporate Governance*, Pusat Pengkajian Hukum, cetakan ketiga, Jakarta, 2006

2. Pasal 97 ayat (6) yang menyatakan :

“Atas nama Perseroan, pemegang saham yang mewakili paling sedikit 1/10 (satu persepuluh) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara dapat mengajukan gugatan melalui pengadilan negeri terhadap anggota Direksi yang karena kesalahan atau kelalaiannya menimbulkan kerugian pada Perseroan”

Dalam hal tindakan direksi merugikan perseroan, maka pemegang saham yang memenuhi persyaratan sebagaimana yang ditetapkan dalam ayat ini dapat mewakili perseroan untuk melakukan tuntutan atau gugatan terhadap direksi melalui pengadilan.

3. Pasal 114 ayat (6) yang berbunyi :

“Atas nama perseroan, pemegang saham yang mewakili paling sedikit 1/10 (satu persepuluh) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara yang sah dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri terhadap Komisaris yang karena kesalahan atau kelalaiannya dapat menimbulkan kerugian pada perseroan”.

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas maka pemegang saham memiliki hak untuk menggugat direksi maupun komisaris apabila dalam menjalankan perseroan mengeluarkan keputusan yang merugikan, apalagi keputusan tersebut diluar kewenangan yang diberikan kepadanya. Apabila terdapat perbuatan melawan hukum didalamnya, pemegang saham dapat melaporkan ke penyidik atas dugaan tindak pidana yang dilakukan direksi dan atau komisaris.

BAB 4 PAMBAHASAN DAN ANALISA HASIL PENELITIAN

4.1 Sekilas Mengenai Posisi Kasus, Kasus Tindak Pidana Korupsi dalam Pengadaan *Outsourcing* Pengelolaan Sistem Manajemen Pelanggan (*Customer Management System*) Berbasis Tehnologi Informasi Pada PT. PLN Distribusi Jawa Timur Tahun 2004 s.d 2008

Kasus Tindak Pidana Korupsi dalam Pengadaan *Outsourcing* Pengelolaan Sistem Manajemen Pelanggan (*Customer Management System*) Berbasis Tehnologi Informasi Pada PT. PLN Distribusi Jawa Timur Tahun 2004 s.d 2008 yang dilakukan oleh Tersangka **HARIADI SADONO** sangatlah menarik untuk dijadikan suatu kajian terkait Tindak Pidana Korupsi dalam suatu Badan Usaha Milik Negara. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam hal ini telah membuat suatu gebrakan yang patut untuk dijadikan sebagai yurisprudensi dalam penegakan hukum dalam perkara tindak pidana korupsi yang menyangkut Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Peneliti sebagai Penyidik Polri sangat tertarik untuk meneliti dan menganalisa modus operandi pelaku dalam melakukan tindak pidana korupsi, unsur-unsur pasal yang diterapkan penyidik serta alat-alat bukti apa saja yang dapat digunakan untuk menjerat Tersangka dalam perkara tindak pidana korupsi yang terkait dengan Pengelolaan Sistem Manajemen Pelanggan (*Customer Management System*) Berbasis Tehnologi Informasi Pada PT. PLN Distribusi Jawa Timur Tahun 2004 s.d 2008 ini.

Tindak Pidana Korupsi dengan cara bersama-sama secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara *atau* secara bersama-sama 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 dalam pengadaan *outsourcing* pengelolaan sistem manajemen pelanggan (*customer*

management system) berbasis teknologi informasi pada PT. PLN Distribusi Jawa Timur tahun 2004 s.d 2007, yang diduga dilakukan oleh tersangka **HARIADI SADONO dkk**, dengan cara sebagai berikut:

1. Tersangka **HARIADI SADONO** telah melakukan penunjukkan kepada **PT Altelindo Karya Mandiri** dalam pekerjaan *outsourcing* pengelolaan sistem manajemen pelanggan (*customer management system*) berbasis teknologi informasi pada PT. PLN Distribusi Jawa Timur tahun 2004 s.d 2007 bertentangan dengan Keputusan Direksi PT PLN (Persero) No. 038.K/920/DIR/1998 tentang Pengadaan Barang dan Jasa di PT PLN (Persero) sebagai berikut :
 - a. Penunjukkan **PT Altelindo Karya Mandiri** dalam pekerjaan *outsourcing* pengelolaan sistem manajemen pelanggan (*customer management system*) berbasis teknologi informasi pada PT. PLN Distribusi Jawa Timur tahun 2004 s.d 2007 dilakukan oleh Tersangka **HARIADI SADONO** tanpa membentuk Tim Pengadaan barang dan jasa.
 - b. Tersangka **HARIADI SADONO** dalam menetapkan harga pekerjaan *outsourcing* pengelolaan sistem manajemen pelanggan (*customer management system*) berbasis teknologi informasi pada PT. PLN Distribusi Jawa Timur tahun 2004 s.d 2007 hanya mengacu pada harga pengadaan sejenis di PLN Wilayah Lampung tanpa melakukan penyusunan HPS (Harga Perkiraan Sendiri) secara cermat dengan menggunakan data/referensi dasar dan pertimbangan serta tanpa melakukan negosiasi harga.
2. Sebelum dilaksanakan pekerjaan *outsourcing* pengelolaan sistem manajemen pelanggan (*customer management system*) berbasis teknologi informasi antara PT. PLN Distribusi Jawa Timur dengan PT Altelindo Karya Mandiri, Tersangka **HARIADI SADONO** telah mengetahui bahwa PT PLN Distribusi Jatim telah memiliki aplikasi Tata Usaha Pelanggan (TUL) yang dibangun melalui kerja sama dengan pihak Institut Teknologi Surabaya dan beberapa programmer

dengan menggunakan biaya dari anggaran PT PLN Distribusi Jatim. Aplikasi yang dibangun dalam pekerjaan *outsourcing* pengelolaan sistem manajemen pelanggan (*customer management system*) berbasis teknologi informasi, merupakan aplikasi yang telah dimiliki oleh PLN Distribusi Jatim sebelumnya dan dibangun oleh pihak-pihak yang sebelumnya telah melakukan kerja sama dengan PT PLN Distribusi Jatim dan bukan dikerjakan sendiri oleh PT Altelindo Karya Mandiri.

3. Dari total biaya pekerjaan *outsourcing* pengelolaan sistem manajemen pelanggan (*customer management system*) berbasis teknologi informasi antara PT. PLN Distribusi Jawa Timur dengan PT Altelindo Karya Mandiri dari tahun 2005 s.d tahun 2007, pihak PT. PLN Distribusi Jawa Timur telah mengeluarkan dana sebesar **Rp. 199.786.240.706,36,-** (*seratus sembilan puluh sembilan milyar tujuh ratus delapan puluh enam juta dua ratus empat puluh ribu tujuh ratus enam rupiah koma tiga puluh enam sen*) Dari dana tersebut, yang dipergunakan untuk kepentingan sehubungan dengan pekerjaan *outsourcing* pengelolaan sistem manajemen pelanggan (*customer management system*) berbasis teknologi informasi pada PT. PLN Distribusi Jawa Timur oleh PT Altelindo Karya Mandiri hanya sebesar **Rp. 24.785.565.891,02,-**(*dua puluh milyar tujuh ratus delapan puluh lima juta lima ratus enam puluh lima ribu delapan ratus sembilan puluh satu rupiah koma dua sen*) dan sisanya dipergunakan untuk kepentingan di luar pekerjaan.
4. Sehubungan dengan pekerjaan *outsourcing* pengelolaan sistem manajemen pelanggan berbasis teknologi informasi antara PT. PLN Distribusi Jawa Timur, Tersangka **HARIADI SADONO atau Keluarganya** telah menikmati keuntungan secara pribadi sebesar **Rp. 1.225.000.000,-** (*satu milyar dua ratus dua puluh lima juta rupiah*) dengan cara menerima sejumlah uang dalam bentuk Mandiri Tarvel Ceque (MTC) dari PT Altelindo Karyamandiri dan PT Arti Duta Aneka Usaha.

Yang berakibat merugikan keuangan negara sebesar kurang lebih **Rp. 175.000.674.815,34,-** (*seratus tujuh puluh lima milyar enam ratus tujuh puluh empat ribu delapan ratus lima belas rupiah koma tiga puluh empat sen*) Melanggar pasal 2 ayat (1) atau pasal 3 UU No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah dirubah dan ditambah dengan UU No. 20 tahun 2001 tentang Perubahan atas UU No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo. Pasal 55 ayat (1) ke 1 KUH Pidana.

PUTUSAN

“DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA” Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang memeriksa dan mengadili perkara-perkara pidana pada tingkat pertama dengan acara pemeriksaan biasa, menjatuhkan putusan terhadap Terdakwa :

Nama Lengkap	:	Ir. HARIADI SADONO, MM
Tempat Lahir	:	Jakarta
Umur/Tanggal Lahir	:	57 Tahun / 07 April 1952
Jenis Kelamin	:	Laki-laki.
Kebangsaan	:	Indonesia.
Tempat Tinggal	:	Jalan Cisanggiri III No. 22 Kebayoran Baru
A g a m a	:	Islam.
Pekerjaan	:	Direktur PLN Luar Jawa Bali
Pendidikan	:	Strata-2 (S2) ;

Terdakwa di tahan oleh :

1. Penyidik di Rutan Kelas I Cipinang, sejak tanggal 1 Juli 2009 sampai dengan tanggal 20 Juli 2009 ;
2. Perpanjangan penahanan oleh Penuntut Umum sejak tanggal 21 Juli 2009 sampai dengan tanggal 29 Agustus 2009 ;
3. Perpanjangan penahanan pertama oleh Ketua Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat sejak tanggal 30 Agustus 2009 sampai dengan tanggal 28 September 2009 ;

4. Perpanjangan penahanan kedua oleh Ketua Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat sejak tanggal 29 September 2009 sampai dengan tanggal 28 Oktober 2009 ;
5. Penuntut Umum sejak tanggal 28 Oktober 2009 sampai dengan tanggal 9 Nopember 2009 ;
6. Majelis Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat sejak tanggal 10 Nopember 2009 sampai dengan tanggal 9 Desember 2009 ;
7. Ketua Pengadilan Negeri Jakarta Pusat sejak tanggal 10 Desember 2009 sampai dengan 7 Februari 2010 ;
8. Ketua Pengadilan Tinggi Jakarta sejak tanggal 8 Pebruari 2010 sampai dengan tanggal 09 Maret 2010 ;
9. Ketua Pengadilan Tinggi Jakarta sejak tanggal 10 Maret 2010 sampai dengan sekarang ;

Terdakwa didampingi oleh Tim Penasihat Hukum : Alamsyah Hanafiah, S.H., Prof. DR. Indriyanto Seno Adji, S.H., M.H., Wimbiyono Seno Adji, S.H., M.H, Hendra Heriansyah, S:H., M. Syafri Noer, S.H., Msi, Wa Ode Nur Zainab, S.H., Sugiyono, S.H., M.H., Yusuf Pramono, S.H., Nur Aini, S.H., Mundyah Titi Respati, S.H., Suratini, S.H., Achmad Yudha Ardhian, S.H., Ahmad Sukrisno, S.H., Ahmad Rosadi Harahap, S.H., Para Advokat, yang tergabung dalam Tim Penasihat Hukum Ir. Hariadi Sadono, MM, yang dalam hal ini memilih domisili hukum di kantor kuasanya Law Office Alamsyah Hanafiah & Partners, Jalan Letjen R. Suprpto, Ruko Cempaka Mas, Boulevard Barat Blok C No.7, Jakarta Pusat, Indonesia 10640, berdasarkan surat kuasa khusus tertanggal : 12 Nopember 2009 ;

Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tersebut setelah membaca surat pelimpahan perkara acara pemeriksaan biasa Nomor : 27/PID.B/TPK/2009/PN.JKT.PST tanggal 10 Nopember 2009 atas nama Terdakwa Ir. Hariadi Sadono, MM ; Setelah : membaca Surat Penetapan Ketua Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor: 27/Pid.B/TPK/2009/PN.JKT.PST. tanggal 10 Nopember 2009 tentang Penunjukan Majelis Hakim; Setelah membaca

Surat Penetapan Ketua Majelis Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor: 27/Pid.B/TPK/2009/PN.JKT.PST tanggal 13 Nopember 2009 tentang hari sidang;

Setelah membaca surat-surat lainnya dalam berkas perkara ; Setelah mendengar pembacaan surat dakwaan ; Setelah mendengar keterangan saksi-saksi, ahli dan keterangan Terdakwa serta memeriksa alat bukti surat dan barang bukti dalam perkara ini ;

Setelah mendengar tuntutan Penuntut Umum yang dibacakan dipersidangan pada tanggal 8 Maret 2010 yang pada pokoknya menuntut supaya Majelis Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang memeriksa dan mengadili perkara ini memutuskan :

1. Menyatakan terdakwa Ir. Hariadi Sadono, MM terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi secara bersama-sama sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHPidana sebagaimana dalam Dakwaan Primair;
2. Menjatuhkan pidana terhadap terdakwa berupa pidana penjara selama 10 (sepuluh) tahun, . dikurangi selama terdakwa berada dalam tahanan, dan pidana denda sebesar Rp 500.000.000,- (*lima ratus juta*) subsidair 6 (enam) tahun kurungan, dengan perintah supaya terdakwa tetap dalam tahanan;
3. Menghukum terdakwa untuk membayar uang pengganti sebesar Rp. 6.500.00.000,- (*enam milyar lima ratus juta rupiah*), yang harus dibayar terdakwa selambat-lambatnya 1 (satu) bulan setelah putusan memperoleh kekuatan hukum tetap, dan apabila uang pengganti

tersebut tidak dibayar, maka dipidana dengan pidana penjara selama 3 (tiga) tahun penjara;

4. Menyatakan barang bukti, berupa :
 - a. BB No. 205 s.d. SS No. 219 berupa uang tunai yang keseluruhannya berjumlah Rp 1.792.935.000,- (*satu milyar tujuh ratus sembilan puluh dua juta sembilan ratus tiga puluh lima ribu rupiah*) yang telah disita dari saksi-saksi pada saat proses penyidikan; dan
 - b. Barang bukti berupa dokumen dan surat-surat sebagaimana tercantum pada halaman 139 s.d. 142 dan halaman 152 s.d. 167 dalam surat tuntutan aquo, yaitu : BB. NO.1: 1 (satu) bundel fotokopi Dokumen Data Penagihan Outsourcing Pengelolaan Sistem Manajemen Pelanggan antara PT. Altelindo Karya Mandiri dengan PT. PLN (Persero) Distribusi Jawa Timur Maret-Desember 2005; dan seterusnya sampai dengan BB 204.2 berupa 33 (tiga puluh tiga) lembar asli Mandiri Travel Cheque @ Rp. 10.000.000,- (*sepuluh juta rupiah*) dan Rp. 25.000.000,- (*dua puluh lima juta rupiah*), tetap terlampir dalam berkas perkara untuk digunakan dalam perkara lain.
5. Menetapkan agar terdakwa membayar biaya perkara sebesar Rp. 10.000,- (*sepuluh ribu rupiah*).

VONIS HAKIM

Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Dalam putusan No 27/Pid.B/TPK/2009/PN.JKT.PST tanggal 29 Maret 2010, Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang terdiri atas Tjokorda Rai Suamba, SH (Ketua Majelis Hakim), Jupriyadi, SH, M.Hum, Drs. H Dudu Duswara, SH, M. Hum, Anwar, Sh, MH, dan Ugo, SH, MH mengeluarkan keputusan sebagai berikut :

1. Menyatakan terdakwa Ir. Hariadi Sadono telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana “Korupsi yang dilakukan secara bersama-sama”;

2. Menjatuhkan pidana terhadap terdakwa Ir. Hariadi Sadono dengan pidana penjara selama 6 (enam) tahun dan denda sebesar Rp 300.000.000,- (*tiga ratus juta rupiah*) dengan ketentuan apabila denda tidak dibayar maka diganti pidana kurungan selama 3 (tiga) bulan;
3. Menetapkan bahwa lamanya terdakwa ditahan sebelum putusan ini mempunyai kekuatan hukum tetap dikurangkan sepenuhnya dari pidana yang dijatuhkan atas dirinya;
4. Menetapkan agar terdakwa tetap berada dalam tahanan;
5. Menghukum terdakwa untuk membayar uang pengganti sebesar Rp 2.325.000.00,- (*dua milyar tiga ratus dua puluh lima juta rupiah*), dengan ketentuan apabila dalam waktu 1 (satu) bulan setelah putusan memperoleh kekuatan hukum tetap uang pengganti tersebut tidak dibayar, maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut atau dalam hal terpidana tidak memiliki harta benda yang mencukupi untuk membayar uang pengganti, maka dipenjara dengan pidana penjara selama 2 (dua) tahun;
6. Memerintahkan barang bukti berupa dokumen-dokumen dan uang tunai yang total berjumlah Rp. 1.792.935.000,- (*satu milyar tujuh ratus sembilan puluh dua juta sembilan ratus tiga puluh lima ribu rupiah*) yang telah disita dari saksi-saksi pada saat proses penyidikan dikembalikan kepada Jaksa Penuntut Umum untuk dipergunakan dalam perkara lain;
7. Membebaskan biaya perkara kepada terdakwa sebesar Rp. 10.000,- (*sepuluh ribu rupiah*).

4.2 Analisis Kasus dalam Tindak Pidana Korupsi dalam Pengadaan *Outsourcing* Pengelolaan Sistem Manajemen Pelanggan (*Customer Management System*) Berbasis Tehnologi Informasi Pada PT. PLN Distribusi Jawa Timur Tahun 2004 s.d 2008

4.2.1 *Status Keuangan Negara yang Ditanamkan di PT BUMN (PERSERO)*

Pada Kasus Dalam Putusan Nomor 27/ Pid.B / TPK / 2009 / PN.JKT.PST tanggal 29 Maret 2010, Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang terdiri atas Tjokorda Rai Suamba, SH (Ketua Majelis Hakim), Jupriyadi, SH, M.Hum, Drs. H Dudu Duswara, SH, M. Hum, Anwar, SH, MH, dan Ugo, SH, MH mengeluarkan keputusan sebagai berikut :

- a. Menyatakan terdakwa Ir. Hariadi Sadono telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana “Korupsi yang dilakukan secara bersama-sama”;
- b. Menjatuhkan pidana terhadap terdakwa Ir. Hariadi Sadono dengan pidana penjara selama 6 (enam) tahun dan denda sebesar Rp 300.000.000,- (tiga ratus juta rupiah) dengan ketentuan apabila denda tidak dibayar maka diganti pidana kurungan selama 3 (tiga) bulan;
- c. Menetapkan bahwa lamanya terdakwa ditahan sebelum putusan ini mempunyai kekuatan hukum tetap dikurangkan sepenuhnya dari pidana yang dijatuhkan atas dirinya;
- d. Menetapkan agar terdakwa tetap berada dalam tahanan;
- e. Menghukum terdakwa untuk membayar uang pengganti sebesar Rp 2.325.000.00,- (dua milyar tiga ratus dua puluh lima juta rupiah), dengan ketentuan apabila dalam waktu 1 (satu) bulan setelah putusan memperoleh kekuatan hukum tetap uang pengganti tersebut tidak dibayar, maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut atau dalam hal terpidana tidak memiliki harta benda yang mencukupi untuk membayar uang

- pengganti, maka dipenjara dengan pidana penjara selama 2 (dua) tahun;
- f. Memerintahkan barang bukti berupa dokumen-dokumen dan uang tunai yang total berjumlah Rp. 1.792.935.000,- (satu milyar tujuh ratus sembilan puluh dua juta sembilan ratus tiga puluh lima ribu rupiah) yang telah disita dari saksi-saksi pada saat proses penyidikan dikembalikan kepada Jaksa Penuntut Umum untuk dipergunakan dalam perkara lain;
 - g. Membebankan biaya perkara kepada terdakwa sebesar Rp. 10.000,- (sepuluh ribu rupiah).

Dari fakta di atas apabila dibandingkan dengan kasus tindak pidana korupsi dengan Terdakwa Omay K. Wiraatmanja yang didakwa perbuatan penyalahgunaan dalam pengadaan fasilitas bagi direksi (sama dengan dakwaan dari Terdakwa Ir. Hariadi Sadono di atas) terdapat kontradiksi yang sangat mencolok yang menimbulkan bias dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi di Negara ini terkait keuangan negara yang ditanamkan di Badan Usaha Milik Negara. Perbedaan pandangan para ahli hukum tentang keuangan negara dalam BUMN serta adanya standar ganda dalam peraturan perundang-undangannya sendiri, yaitu UU No 19 Tahun 2003 tentang BUMN dan UU No 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menimbulkan interpretasi yang bermacam-macam tentang keuangan negara yang ditanamkan dalam Badan Usaha Milik Negara.

Kasus Tindak Pidana Korupsi dalam Pengadaan *Outsourcing* Pengelolaan Sistem Manajemen Pelanggan (*Customer Management System*) Berbasis Tehnologi Informasi Pada PT. PLN Distribusi Jawa Timur Tahun 2004 s.d 2008, terdakwa didakwa dan dituntut dengan, yaitu primair Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 18 UU No 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan jo UU No 20 Tahun 2001 jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP jo pasal 64 KUHP dan subsidair Pasal 3 jo Pasal 18 UU No 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan jo

UU No 20 Tahun 2001 jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP. Terdakwa dianggap merugikan keuangan negara melalui “*perbuatan melawan hukum*” atau “*penyalahgunaan wewenang kesempatan atau sarana yang ada pada dirinya*”, selaku direksi pada perusahaan.

Putusan Hakim di atas akan peneliti kupas dan bahas dengan menggunakan teori tentang badan hukum dan berbagai teori dan konsep tentang keuangan Negara, sebagai berikut :

a. Teori Realistis (*realist theory*) ini sering juga disebut sebagai teori organ (*organ theory*) dari Otto van Gierke, menyatakan bahwa :

*“Badan hukum juga memiliki hak dan kewajiban yang sama dengan subyek hukum lainnya. Hal tersebut dapat terjadi apabila suatu perkumpulan atau suatu lembaga telah memenuhi syarat yang ditentukan dalam pendirian suatu badan hukum sesuai yang diatur dalam ketentuan yang berlaku. Badan hukum terbagi atas 2 (dua) jenis yaitu badan hukum publik (*personne morale/ publiek rechtspersoon*) dan badan hukum privat (*personne juridique/ privaate rechtspersoon*). Badan hukum publik adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum publik atau yang menyangkut kepentingan publik atau orang banyak atau negara umumnya. Badan ini merupakan badan-badan negara dan mempunyai kekuasaan wilayah atau merupakan lembaga yang dibentuk oleh yang berkuasa berdasarkan perundang-undangan yang dijalankan secara fungsional oleh eksekutif atau badan pengurus yang diberikan tugas untuk itu. Untuk melaksanakan tugasnya, badan hukum publik mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik, baik yang mengikat umum maupun yang tidak mengikat umum. Sedangkan badan hukum privat adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum privat (*sipil*) yang menyangkut kepentingan pribadi orang didalam badan hukum tersebut. Badan hukum ini merupakan badan swasta yang didirikan oleh orang-perorangan atau badan hukum untuk tujuan tertentu, sehingga mengedepankan unsur-unsur kepentingan individual didalamnya.”*

Pada teori Badan Hukum di atas dijelaskan bahwa badan hukum publik adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum publik atau yang menyangkut kepentingan publik atau orang banyak atau negara umumnya. Badan ini merupakan

badan-badan negara dan mempunyai kekuasaan wilayah atau merupakan lembaga yang dibentuk oleh yang berkuasa berdasarkan perundang-undangan yang dijalankan secara fungsional oleh eksekutif atau badan pengurus yang diberikan tugas untuk itu.

Apabila dicermati dalam UU No 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara maka BUMN yang ada di Indonesia lebih mendekati apa yang di Belanda namakan sebagai Public Rechtestelijk Organisatie yang full state (full Negara) atau sepenuhnya untuk kepentingan Negara/Rakyat Indonesia. Dengan demikian Badan Usaha Milik Negara yang padanya ditanamkan uang negara, didirikannya bertujuan untuk melaksanakan tugas negara dalam melayani rakyatnya dibidang tertentu sesuai dengan tujuan diberdirikannya. Hal ini tentunya juga berlaku bagi uang negara yang ditanamkan di BUMN juga masih merupakan lingkup keuangan negara bukan lingkup keuangan privat BUMN.

BUMN di Indonesia bukan badan hukum privat yang berarti bukan badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum privat (sipil) yang menyangkut kepentingan pribadi orang didalam badan hukum tersebut. Badan hukum ini merupakan badan swasta yang didirikan oleh orang-perorangan atau badan hukum untuk tujuan tertentu, sehingga mengedepankan unsur-unsur kepentingan individual didalamnya. Memang dalam penanaman uang negara dalam suatu BUMN disebutkan bahwa kekayaan tersebut telah dipisahkan, namun demikian hal ini tidak berarti bahwa karakteristik uang negara serta merta hilang dan terhapus oleh adanya kontrak kerja dari negara selaku pemberi modal dengan BUMN yang menerima modal.

Apabila teori ini kita kaitkan dengan kasus di atas maka baik PT PLN (PERSERO) merupakan BUMN dan bukan badan hukum privat yang didirikan berdasarkan hukum privat (sipil) yang menyangkut kepentingan pribadi orang didalam badan hukum tersebut namun menyangkut kepentingan hajat hidup orang banyak (rakyat Indonesia) dalam bidangnya masing-masing. Sehingga untuk modal yang ditanamkan oleh Negara di PT PT PLN (PESERO) masuk dalam ranah keuangan negara bukan masuk ke ranah keuangan privat dari para pemegang sahamnya yang berarti pula atas Direksi PT PLN (PESERO) tersebut berlaku ***hukum Publik*** bukan ***Hukum Privat***.

- b. Sesuai yang tercatum dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No 17 tahun 2003 tentang *Keuangan negara* , yang dimaksud dengan 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.”

Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No 17 tahun 2003 tentang *Keuangan negara* , meliputi :

- 1) hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- 2) kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- 3) penerimaan Negara;
- 4) pengeluaran Negara;
- 5) penerimaan Daerah;
- 6) pengeluaran Daerah;
- 7) 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;

- 8) kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- 9) kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.”

Dalam UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 1 angka 1 huruf g disebutkan bahwa Keuangan negara meliputi *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.* Mari kita lihat pengertian BUMN dalam UU No 19 tahun 2003, BUMN adalah Badan usaha milik negara (BUMN) yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.

Modal BUMN secara keseluruhan atau minimal 51 % adalah berasal negara. Dari negara memperoleh modal ini ? tentunya tidak lain dari APBN/APBD. Hal ini akan seiring dengan pengertian tentang keuangan Negara pada Pasal 1 angka 1 huruf g, yang artinya kekayaan negara yang telah dipisahkan dari APBN dan ditanamkan dalam suatu BUMN tetap merupakan Keuangan Negara sehingga terhadap kerugian yang terjadi padanya yang tentunya di luar pengelolaan yang profesional dari seorang Direksi dari suatu BUMN maka Kerugian tersebut adalah Kerugian Negara.

PT PLN (PERSERO) di atas memperoleh seluruh atau sebagian modalnya dari negara dengan cara memisahkan kekayaan dari APBN/APBD untuk ditanamkan ke dalam Badan Usaha tersebut. Telah dinyatakan dengan jelas dalam Pasal 1 angka 1 huruf g UU No 17 Tahun 2003 bahwa

keuangan negara termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah, sehingga keuangan pada PT PLN (PESERO) tersebut adalah termasuk dalam keuangan negara, yaitu kekayaan negara yang dipisahkan.

- c. Menurut Undang-Undang No 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 1 angka 1 ditetapkan bahwa yang dimaksud dengan Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk *investasi dan kekayaan yang dipisahkan*, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Tidak terdapat secara spesifik pengertian lebih lanjut tentang keuangan negara yang harus dipertanggungjawabkan, namun terdapat kata-kata “*termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan.*” Demikian pula dalam penjelasan umum disebutkan bahwa :

“Undang-undang tentang Perbendaharaan Negara ini dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum di bidang administrasi keuangan negara. Dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini ditetapkan bahwa Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD”.

Jika mengacu pada pengertian ini, maka menurut Undang-Undang No 1 tahun 2004 tersebut, semua kekayaan yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan termasuk dalam lingkup pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Sehingga untuk Kasus pada PT PLN (PESERO) tersebut di atas Hakim mempunyai keyakinan bahwa perbuatan si Direksi PT PLN (PESERO) termasuk dalam perbuatan yang merugikan keuangan negara karena perbuatannya merugikan PT PLN (PESERO) yang mana perolehan modal dari PT PLN (PESERO) tersebut dari kekayaan negara yang dipisahkan. Memang benar BUMN tunduk kepada UU BUMN dan PT namun hal tersebut hanya dalam tata kelolanya saja sedangkan

apabila kita meliha filosofi dan karakteristik keuangan negara yang ditanamkan didalamnya, sangat cepat dan dangkal sekali apabila langsung disimpulkan bahwa keuangan negara yang ditanamkan ke BUMN tersebut langsung berubah statusnya menjadi keuangan privat bukan lagi masuk ke ranah keuangan publik.

d. Menurut A. Hamid S. Attamimi, SH.

Berkaitan dengan keuangan negara, A. Hamid S. Attamimi dalam tulisannya yang berjudul “Pengertian Keuangan Negara” yang tercantum dalam majalah Hukum dan Pembangunan No 3 tahun XI, Mei 1981¹, menyatakan bahwa untuk menentukan yang dimaksud dengan kata-kata “keuangan negara” dalam pasal 23 ayat (5) UUD 1945 terkait dengan perlu diadakannya BPK, apakah hanya APBN semata ataupun lebih luas lagi perlu dilihat dari dua kontruksi yaitu :

1) Kontruksi pertama

Pada ayat (1) menetapkan APBN harus ditetapkan dengan undang-undang. Ayat (5) menetapkan BPK diadakan untuk memeriksa tanggungjawab pemerintah terkait tentang keuangan negara, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah APBN.

2) Kontruksi kedua

Ayat (1) menetapkan APBN harus ditetapkan dengan undang-undang. Ayat (4) menetapkan hal keuangan negara harus diatur dengan undang-undang. Jelas pengertian APBN dan keuangan negara perlu diteliti lebih lanjut apakah sama atau dua hal yang berbeda.

Dalam ayat (5) menyebutkan tentang keuangan negara tersebut oleh penjelasannya disebut bidang konkrit

¹ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum : Teori, Praktik dan Kritik*, Badan Penerbit Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, hlm 8 -23

penggunaan APBN dalam pengertian keuangan negara sebagaimana terdapat dalam ayat (4) dan ayat (5) maka dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan keuangan negara antara lain APBN. Dengan kata lain pengertian keuangan negara meliputi APBN plus lainnya.

Sesuai dengan penafsiran tersebut, Hamid S. Attamimi menyimpulkan bahwa tafsiran yang benar adalah tafsiran yang kedua. Artinya keuangan negara tidak hanya bersumber dari APBN saja akan tetapi juga meliputi keuangan negara yang berasal dari APBD, BUMN maupun BUMD dan pada hakekatnya seluruh kekayaan negara merupakan keuangan negara.

Berdasarkan pendapat ini maka keuangan maka BUMN termasuk dalam keuangan negara, sehingga terhadap kerugian pada keuangan BUMN juga merupakan kerugian negara. Pada konstruksi kedua sesuai pendapat A. Hamid S. Attamimi, SH menyatakan bahwa ” yang dimaksud dengan keuangan negara antara lain APBN, dengan kata lain pengertian keuangan negara meliputi APBN plus lainnya.” APBN plus inilah yang mencakup keuangan dalam BUMN/BUMD yang bersumber dari keuangan negara/daerah. Apabila melihat teori maka untuk Kasus dugaan TPK yang terjadi di PT PLN (PESERO) yang diduga dilakukan oleh terdakwa Ir. HARIADI SADONO dapat dikategorikan sebagai kerugian negara bukan lagi kerugian privat dari PT PLN (PESERO), karena secara filosofis dan historis, keuangan yang ada pada PT PLN (PESERO) berasal dari keuangan negara/daerah yang ditanamkan kepadanya.

e. Menurut Drs. Siswo Sujanto, DEA

Drs Siswo Sujanto mendefinisikan Keuangan Negara adalah : *"Yang dimaksud dengan Keuangan Negara pada prinsipnya 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 berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban negara dalam melaksanakan fungsi (pemerintahan) negara. Pengertian tentang keuangan negara tersebut di masa lalu (sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara) diatur dalam berbagai ketentuan terkait dengan pengelolaan / administrasi Keuangan Negara."* Pada saat sekarang ini, pengertian tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 1 angka 1.

Setiap kejadian kekurangan kekayaan negara, baik dalam bentuk uang maupun barang, yang kemudian dikenal dengan istilah kerugian negara, pemerintah hanya mewajibkan langkah-langkah pemulihan kemampuan keuangan negara, agar pemerintah tetap dapat memenuhi kewajibannya untuk menyediakan layanan kepada masyarakat.

Terkait dengan pandangan di atas, UU Keuangan Negara maupun UU Perbendaharaan Negara hanya menuntut agar semua kekayaan yang berkurang sebagai akibat kesalahan pengelolaan dipulihkan kembali. Namun demikian, dalam masalah kerugian negara tersebut harus dibedakan antara kerugian negara sebagai akibat kesalahan dalam pengelolaan, dan kerugian negara sebagai akibat tindakan kecurangan/ penyalahgunaan kewenangan pejabat pengelola keuangan (*financial fraud*).

Dalam hal yang terakhir ini, pemulihan terhadap kekayaan negara saja dirasakan tidak cukup adil. Tindakan

kecurangan yang dapat menimbulkan kerugian negara dimaksud telah menghambat pemerintah untuk dapat melaksanakan kewajibannya. Tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai tindakan yang merugikan kepentingan umum ataupun bersifat melawan hukum. Atas dasar hal tersebut, tindakan curang yang merugikan keuangan negara disamping diwajibkan memulihkan kerugian yang terjadi masih pula dikenakan sanksi lain dalam bentuk sanksi administratif, perdata, ataupun pidana.

Bertolak dari pendapat Drs. Siswo yang menyatakan bahwa :

“Masalah kerugian negara harus dibedakan antara kerugian negara sebagai akibat kesalahan dalam pengelolaan, dan kerugian negara sebagai akibat tindakan kecurangan/ penyalahgunaan kewenangan pejabat pengelola keuangan (financial fraud). Tindakan curang yang merugikan keuangan negara disamping diwajibkan memulihkan kerugian yang terjadi masih pula dikenakan sanksi lain dalam bentuk sanksi administratif, perdata, ataupun pidana.”

maka kasus tindak pidana korupsi PT PLN (PESERO) di atas dengan Terdakwa Ir. Hariadi Sadono mendapatkan porsi vonis yang tepat, yaitu bersalah sesuai dengan tuntutan Jaksa Penuntut Umum. Direksi pada PT PLN (PESERO) di atas menjalankan Perusahaan dengan *tidak professional*, sesuai fakta yang ada, si Direksi melakukan tindakan kecurangan/ penyalahgunaan kewenangan sebagai pejabat pengelola keuangan (*financial fraud*) untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain sehingga terjadi kerugian pada keuangan PT tersebut yang diketahui bahwa kedua PT tersebut merupakan BUMN yang mendapatkan modal dari negara, sehingga terjadi kerugian pada keuangan negara pula akibat tindakan kedua Direksi tersebut.

Terhadap tindakan para Direksi BUMN yang melakukan tindakan kecurangan/ penyalahgunaan kewenangan sebagai

pejabat pengelola keuangan (*financial fraud*), upaya pemulihan terhadap kekayaan negara saja dirasakan tidak cukup adil. Tindakan kecurangan yang dapat menimbulkan kerugian negara dimaksud telah menghambat pemerintah untuk dapat melaksanakan kewajibannya. Tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai tindakan yang merugikan kepentingan umum ataupun bersifat melawan hukum sehingga terhadap mereka telah melanggar unsur-unsur dalam delik tindak pidana korupsi sehingga upaya penegakan hukum publik pun harus dikenakan kepada mereka.

Lain persoalannya apabila berdasarkan fakta yang ada bahwa tindakan si direksi tersebut dalam menjalankan pengelolaan keuangan perusahaan secara prosedural dan professional, maka terhadap tindakan keduanya bisa dikategorikan sebagai tindakan yang merugikan negara akibat kesalahan dalam pengelolaan bukan dari melakukan tindakan kecurangan/ penyalahgunaan kewenangan sebagai pejabat pengelola keuangan (*financial fraud*), dan tentunya treatment terhadap keduanya pun juga berbeda karena mereka telah menjalankan tugas dan tanggungjawabnya sebagai Direksi secara profesional dan prosedural.

Dalam Pasal 97 ayat (2) menyatakan bahwa : *“Pengurusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib dilaksanakan setiap anggota direksi dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab”*. Sejalan dengan sifat pertanggungjawaban perdata yang melekat pada direksi dalam melakukan pengurusan terhadap Perseroan, dengan Pasal 97 ayat (2) UUPT menekankan pada arti itikad baik, dan sesuai dengan kewenangan yang diberikan atau dibebankan kepadanya serta menurut aturan main yang berlaku. Selama dan sepanjang direksi melakukan pengurusan dengan itikad baik, dan dalam batasan atau koridor serta menurut ketentuan

yang telah ditetapkan sebelumnya, maka direksi senantiasa dilindungi oleh *Business Judgment Rule*.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, itikad baik merupakan salah satu unsur penting bagi direksi untuk memperoleh perlindungan *business judgment rule*. *Business judgment rule* melibatkan formalitas pengambilan keputusan dalam perseroan. Sebagai substansi, dalam mengambil suatu keputusan bisnis, direksi dari suatu perusahaan bertindak atas dasar informasi yang dimilikinya dengan itikad baik dan dengan keyakinan bahwa tindakan yang diambil adalah semata-mata untuk kepentingan perusahaan. Jadi, jelaslah bahwa Pasal 97 ayat (2) UUPM ini, anggota direksi wajib melaksanakan tugasnya dengan itikad baik (*in good faith*) dan dengan penuh tanggung jawab (*and with full sense of responsibility*). Apabila direksi tersebut ternyata terbukti bersalah karena sengaja atau lalai dalam menjalankan kewajiban *fiduciary duty*-nya tersebut, maka terhadap kerugian yang diderita perseroan, perseroan berhak untuk menuntutnya dari direksi tersebut.

f. Menurut Dr. W. Riawan Tjandra, SH, M.Hum

Menurut Dr. W. Riawan Tjandra, SH, M.Hum yang dimaksud dengan Keuangan Negara adalah :

“ *Semua hak dan kewajiban negara yang dapat di nilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Sedangkan Ruang lingkup Keuangan Negara di atur pada pasal 2 UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa Keuangan Negara meliputi :*

- 1) Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- 2) Kewajiban Negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ke tiga.
- 3) Penerimaan Negara

- 4) Pengeluaran Negara
- 5) Penerimaan Daerah.
- 6) Pengeluaran Daerah.
- 7) Kekayaan negara / kekayaan daerah yang di kelola 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.
- 8) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan /atau kepentingan umum.
- 9) Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Yang dimaksud dengan *Kekayaan Negara Yang Dipisahkan* adalah bagian dari uang negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan di serahkan dalam prosentase tertentu kepada Badan Hukum yang di tunjuk untuk selalu dipertanggungjawabkan penggunaannya sesuai dengan karakter dari uang negara yang di ambil dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).

Sebuah Badan Usaha yang *seluruh modalnya* dimiliki oleh Negara Republik Indonesia melalui penyertaan modal yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dan Badan Usaha tersebut berbentuk Perusahaan Perseroan (Persero), *maka status kekayaan yang ada pada Badan Usaha tersebut masih dalam ruang lingkup Keuangan Negara*, hal ini sesuai dengan Karakter Keuangan Negara yang harus dipertanggungjawabkan penggunaannya sebagai uang rakyat karena inti Keuangan Negara adalah Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang harus mendapatkan persetujuan dari rakyat melalui DPR sejak dari penyusunannya sampai pada pertanggungjawabannya.

Selain itu, hal ini juga didasarkan pada pasal 2 ayat 1 UU No 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara yang mengatakan bahwa Pemeriksaan Keuangan Negara meliputi Pemeriksaan atas

pengelolaan Keuangan Negara dan Pemeriksaan atas tanggungjawab Keuangan negara, juga pasal 3 ayat 1 UU yang sama mengatakan bahwa Pemeriksaan, pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan negara yang dilakukan oleh BPK (Badan pemeriksa keuangan) meliputi *seluruh unsur Keuangan Negara* sebagaimana di maksud dalam pasal 2 UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Apabila sebuah Badan Usaha yang *seluruh modalnya* dimiliki oleh Negara Republik Indonesia melalui penyertaan modal yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dan Badan Usaha tersebut berbentuk Perusahaan Perseroan (Persero), maka dalam hal tata kelola sebagai suatu badan usaha memang tunduk kepada UU Badan Usaha Milik Negara dan UU Perseroan Terbatas tetapi menyangkut uang negara yang ada dalam seluruh modalnya, mekanisme pertanggungjawabannya tetap tunduk pada UU Nomor 17 Tahun 2003 Jo UU No 15 Tahun 2004.

Dan apabila Pejabat Struktural di BUMN dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum yang mengakibatkan kerugian keuangan pada BUMN tersebut untuk mendapatkan keuntungan pribadi, maka kerugian akibat perbuatan melawan hukum tersebut tunduk pada mekanisme pertanggungjawaban UU Tindak Pidana Korupsi karena merugikan Keuangan Negara. Apalagi di dalam penjelasan Umum angka 1 UU No 31 tahun 1999 dinyatakan bahwa Keuangan Negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena 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.

Pendapat Dr. W. Riawan Tjandra, SH, M.Hum tersebut apabila diterapkan pada kasus di atas akan sangat jelas sekali posisi kasusnya, sehingga vonis yang diberikan oleh Hakim sangat tepat apabila Direksi PT. PLN (PESERO) didakwa dengan perbuatan delik pidana Korupsi. Badan Usaha yang *seluruh modalnya/sebagian modalnya* dimiliki oleh Negara Republik Indonesia melalui penyertaan modal yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dan Badan Usaha tersebut berbentuk Perusahaan Perseroan (Persero), maka dalam hal tata kelola sebagai suatu badan usaha memang tunduk kepada UU Badan Usaha Milik Negara dan UU Perseroan Terbatas tetapi menyangkut uang negara yang ada dalam seluruh modalnya, mekanisme pertanggungjawabannya tetap tunduk pada UU Nomor 17 Tahun 2003 Jo UU No 15 Tahun 2004, dan terhadap apabila Pejabat Struktural di BUMN dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum yang mengakibatkan kerugian keuangan pada BUMN tersebut untuk mendapatkan keuntungan pribadi, maka kerugian akibat perbuatan melawan hukum tersebut tunduk pada mekanisme pertanggungjawaban UU Tindak Pidana Korupsi.

5.2.2 Perbuatan Direksi PT. BUMN (Persero) yang menimbulkan Kerugian Perusahaan Memenuhi Unsur Delik Tindak Pidana Korupsi

Yang akan peneliti analisa disini terkait dengan perbuatan General Manager/Direksi suatu Badan Usaha Milik Negara yang menimbulkan kerugian Perusahaan memenuhi unsur delik tindak pidana korupsi. Pada pembahasan sebelumnya telah penulis sampaikan terkait status keuangan negara yang ditanamkan pada suatu Badan Usaha Milik Negara (BUMN), hal tersebut merupakan titik utama yang akan menentukan ranah hukum mana yang akan

digunakan untuk memberikan treatment terhadap perbuatan seorang General Manager atau Direksi dari suatu Badan Usaha Milik Negara yang berakibat kerugian dari perusahaan tersebut. Menurut Drs. Siswo Sujanto, DEA :

“ Terhadap tindakan para Direksi BUMN yang melakukan tindakan kecurangan/ penyalahgunaan kewenangan sebagai pejabat pengelola keuangan (financial fraud), upaya pemulihan terhadap kekayaan negara saja dirasakan tidak cukup adil. Tindakan kecurangan yang dapat menimbulkan kerugian negara dimaksud telah menghambat pemerintah untuk dapat melaksanakan kewajibannya. Tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai tindakan yang merugikan kepentingan umum ataupun bersifat melawan hukum sehingga terhadap mereka telah melanggar unsur-unsur dalam delik tindak pidana korupsi sehingga upaya penegakan hukum public pun harus dikenakan kepada mereka.”

Dari pendapat di atas maka dalam menilai suatu perbuatan seorang General Manager atau Direksi suatu Badan Usaha Milik Negara yang merugikan keuangan Perusahaan tidak bisa serta merta di sama ratakan. Harus dapat diketahui secara pasti niat dari sang Direksi /General Manager tersebut. Niat dari sang Direksi inilah yang sangat menentukan di ranah mana nantinya perbuatannya tersebut harus dipertanggungjawabkan. Seorang Direksi suatu BUMN dalam menjalankan tugasnya diantaranya yaitu, mengelola keuangan yang ditanamkan negara kepadanya dalam mengambil setiap tindakan tentunya harus dilandaskan pada asas prosedural dan profesionalisme. Hal ini berarti bahwa dalam setiap mengambil keputusan dan kebijakan tentunya harus berdasarkan prosedur yang ada dan didasarkan pada profesionalisme.

Perbuatan seorang Direksi BUMN dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya dengan prosedural dan profesional akan sangat naif sekali apabila kepadanya diberlakukan pula treatment yang sama dengan Direksi BUMN yang benar-benar berniat untuk mencari keuntungan pribadi dan orang lain dalam mengambil kebijakan perusahaan yang dipimpinnya. Disinilah dituntut adanya suatu kejelian dari tahap penyelidikan apabila terdapat dugaan

adanya tindakan Direksi suatu BUMN yang merugikan keuangan BUMN tersebut. Selain itu yang utama adalah adanya hati nurani dan integritas dari para penegak hukum dalam menyelidik kasus-kasus yang terkait dengan kerugian pada suatu BUMN.

Dalam delik tindak pidana korupsi terutama dalam Pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa tindak pidana korupsi termasuk perbuatan :

“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, dst.....”

dan Pasal 3 lebih lanjut, termasuk juga tindak pidana korupsi yaitu perbuatan :

“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, dst....”

Unsur yang paling utama dan harus terpenuhi adalah adanya kerugian keuangan negara. Kerugian keuangan negara ini harus ditentukan terlebih dahulu status keuangan yang ada dalam BUMN tersebut masuk ke ranah keuangan negara atau bukan ? Pendapat-pendapat para ahli dan pakar yang begitu banyak dan sangat jarang memiliki persepsi yang sama juga sangat mempengaruhi adanya kesenjangan dalam berbagai putusan hakim terhadap suatu kasus tindak pidana korupsi terkait dengan BUMN (Badan Usaha Milik Negara).

Unsur merugikan keuangan negara dalam delik tindak pidana korupsi yang dimaksud Pasal 2 dan Pasal 3 UU No 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi berarti bahwa negara mengalami kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai” (sesuai Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 1 ayat (22)). Hal ini

tentunya akan berpangkal dari pertanyaan apakah uang BUMN tersebut uang negara ? Dalam pembahasan ini penulis lebih condong terhadap pendapat dari Dr. W. Riawan Tjandra, SH, M.Hum yang menyatakan :

“ Sebuah Badan Usaha yang seluruh modalnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia melalui penyertaan modal yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dan Badan Usaha tersebut berbentuk Perusahaan Perseroan (Persero), maka status kekayaan yang ada pada Badan Usaha tersebut masih dalam ruang lingkup Keuangan Negara, hal ini sesuai dengan Karakter Keuangan Negara yang harus dipertanggungjawabkan penggunaannya sebagai uang rakyat karena inti Keuangan Negara adalah Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang harus mendapatkan persetujuan dari rakyat melalui DPR sejak dari penyusunannya sampai pada pertanggungjawabannya, dan apabila Pejabat Struktural di BUMN dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum yang mengakibatkan kerugian keuangan pada BUMN tersebut untuk mendapatkan keuntungan pribadi, maka kerugian akibat perbuatan melawan hukum tersebut tunduk pada mekanisme pertanggungjawaban UU Tindak Pidana Korupsi karena merugikan Keuangan Negara. Apalagi di dalam penjelasan Umum angka 1 UU No 31 tahun 1999 dinyatakan bahwa Keuangan Negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena 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 ”

Berpijak pada pendapat Drs. Siswo Sujanto DEA dan Dr. W. Riawan Tjandra, SH, M.Hum tentang keuangan negara yang ditanamkan dalam BUMN tersebut, maka dalam menilai suatu tindakan atau perbuatan seorang Direksi dari BUMN akan dapat terpotret dengan jelas bagaimana pertanggungjawaban yang harus diberikan oleh para Direksi BUMN apabila melakukan perbuatan merugikan perusahaan yang dipimpinnya.

Pada Pasal 2 dan Pasal 3 UU No 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terdapat 4 (empat) unsur yang harus dipenuhi, yaitu :

1. unsur setiap orang
2. unsur secara melawan hukum , menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan
3. unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi atau yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi
4. unsur yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara

Kasus di atas pasal persangkaannya adalah Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 18 UU No 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU No 20 Tahun 2001 jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP jo Pasal 64 KUHP. Fakta perbuatan Direksi pada kasus di atas bahwa si direksi menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang bertujuan untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi atau yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain. Sehingga hakim memberikan vonis bersalah kepada Terdakwa Ir. HARIADI SADONO pada kasus di atas.

Unsur *secara melawan hukum , menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan* serta *unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi atau yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi* apabila dikaitkan dengan hukum perseroan maka dapat tercermin pada prinsip *ultra vires (pelampauan kewenangan perseroan)*. Prinsip ini merupakan prinsip yang mengatur akibat hukum seandainya tindakan direksi untuk dan atas nama perseroan melebihi atau melampaui kewenangan yang diberikan oleh anggaran dasar

perseroan. Konsekuensi dari tindakan tersebut, akan menyebabkan perbuatan itu tidak sah dan batal demi hukum, dan jika ada pihak yang dirugikan, maka pihak direksi lah yang bertanggungjawab. Dengan doktrin ini maka direksi dapat dituntut untuk memikul pertanggungjawaban secara pribadi apabila mereka membuat keputusan bisnis tidak dengan itikat baik dan tidak dengan keyakinan yang jujur bahwa tindakan tersebut dilakukan tidak dengan pertimbangan sepenuhnya untuk kepentingan perusahaan.

Doktrin *ultra vires* merupakan upaya hukum perusahaan yang modern yang pada prinsipnya ditujukan kepada setiap tindakan (yang mengatasnamakan perusahaan), tetapi sebenarnya di luar dari ruang lingkup kekuasaan dari perusahaan tersebut sebagaimana yang tertera dalam anggaran dasarnya. Doktrin *ultra vires* ini diterapkan dalam arti luas, yakni tidak hanya kegiatan yang dilarang oleh anggaran dasarnya, tetapi juga termasuk tindakan yang tidak dilarang, tetapi melampaui kewenangan yang diberikan. Jadi, *ultra vires* tidak hanya digolongkan kepada tindakan yang melampaui kewenangan yang tersurat maupun tersirat, tetapi juga tindakannya itu bertentangan dengan peraturan yang berlaku atau bertentangan dengan kepentingan umum.

Berdasarkan doktrin *ultra vires* ini, Direksi, Komisaris dan pemegang saham hanya dapat melakukan tindakan hukum berdasarkan kewenangan yang dimilikinya dan juga tindakan tersebut harus berdasarkan apa yang sudah digariskan dalam Anggaran Dasar dan peraturan perundang-undangan. Apabila hal ini dilanggar dapat menyebabkan pertanggungjawaban pribadi dari orang yang melakukan perbuatan tersebut.

Pada Kasus PT PLN (PESERO), kerugian perusahaan yang diakibatkan oleh perbuatan sang Direksi tersebut merupakan kerugian negara, sehingga terhadap kasus PT PLN hakim memberikan vonis 6 (enam) tahun penjara kepada Direksi PT PLN Disjatim. Apabila kita menilik salah satu kasus sebagaimana peneliti

sampaikan di atas (*tindak pidana korupsi dengan Terdakwa Omay K. Wiraatmanja yang didakwa perbuatan penyalahgunaan dalam pengadaan fasilitas bagi direksi* (sama dengan dakwaan dari Terdakwa Ir. Hariadi Sadono di atas)), maka akan sangat membingungkan, dan menimbulkan bias hukum yang sangat diskriminatif dalam penegakan hukum di negara Indonesia.

Pandangan tentang status keuangan negara yang ditanamkan di suatu BUMN dari para ahli dan adanya peraturan perundang-undangan yang saling berbenturan membuat semakin tidak pastinya penegakan hukum dan menimbulkan interpretasi yang berbeda-beda dalam proses hukum suatu perbuatan pidana. Hal ini tentunya harus dicermati dan disikapi dengan bijak dan penuh integritas dari para penegak hukum di Indonesia, jangan malah dijadikan sebagai objek untuk mencari keuntungan pribadi yang tentunya akan memberikan efek negatif bagi kepercayaan publik terhadap aparat penegak hukum sendiri.

Bagaimanapun kepentingan negara dan rakyat adalah yang utama, namun demikian hal tersebut jangan dijadikan alasan untuk menjerat seorang Direksi PT BUMN apabila memang perbuatan mereka telah sesuai prosedur dan dilakukan berdasarkan asa profesionalisme selaku Direksi dalam suatu BUMN. Kembali lagi kepada hati nurani, integritas dari para penegak hukum melihat suatu perbuatan hukum sehingga keadilan akan terwujud dalam proses penegakan hukum itu sendiri.

BAB 5

P E N U T U P

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan pada bab-bab sebelumnya, maka dapatlah ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Berdasarkan teori badan hukum dan konsep-konsep tentang keuangan negara, keuangan PT BUMN (Persero) yang modalnya berasal dari kekayaan negara dipisahkan termasuk dalam lingkup keuangan negara karena, hal ini sesuai dengan Karakter Keuangan Negara yang harus dipertanggungjawabkan penggunaannya sebagai uang rakyat karena inti Keuangan Negara adalah Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang harus mendapatkan persetujuan dari rakyat melalui DPR sejak dari penyusunannya sampai pada pertanggungjawabannya. Selain itu, hal ini juga didasarkan pada pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara yang mengatakan bahwa Pemeriksaan Keuangan Negara meliputi Pemeriksaan atas pengelolaan Keuangan Negara dan Pemeriksaan atas tanggungjawab Keuangan negara, juga pasal 3 ayat 1 Undang-Undang yang sama mengatakan bahwa Pemeriksaan, pengelolaan dan tanggungjawab Keuangan negara yang dilakukan oleh BPK (Badan pemeriksa keuangan) meliputi *seluruh unsur Keuangan Negara* sebagaimana di maksud dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
2. Pengenaan delik pidana korupsi Pasal 2 atau Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 dengan salah satu unsur pasalnya “merugikan keuangan negara” terhadap perbuatan melawan hukum direksi PT BUMN (Persero) yang menimbulkan kerugian tersebut harus

dibedakan antara kerugian negara sebagai akibat kesalahan dalam pengelolaan, dan kerugian negara sebagai akibat tindakan kecurangan/penyalahgunaan kewenangan pejabat pengelola keuangan (*financial fraud*).

Berkaitan dengan tindakan merugikan kekayaan negara, pemulihan terhadap kekayaan negara saja dirasakan tidak cukup adil. Tindakan kecurangan yang dapat menimbulkan kerugian negara dimaksud telah menghambat pemerintah untuk dapat melaksanakan kewajibannya. Tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai tindakan yang merugikan kepentingan umum ataupun bersifat melawan hukum. Atas dasar hal tersebut, tindakan curang yang merugikan keuangan negara disamping diwajibkan memulihkan kerugian yang terjadi masih pula dikenakan sanksi pidana atau dengan kata lain perbuatannya memenuhi unsur delik pidana Pasal 2 atau Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001, karena keuangan PT BUMN (Persero) merupakan keuangan negara sehingga kerugian yang terjadi pada PT BUMN (Persero) merupakan kerugian negara apabila :

- a. perbuatan direksi dalam mengurus perusahaan dilakukan tidak secara prosedural dan profesional atau dengan kata lain menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya; dan
- b. direksi PT BUMN mempunyai tujuan/maksud (niat jahat) untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi atau yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain.

5.2 SARAN

Adapun saran-saran yang dapat penulis tuangkan dalam skripsi adalah sebagai berikut:

1. Agar kondisi kekacauan penerapan hukum pidana terhadap pertanggungjawab perbuatan direksi yang merugikan keuangan PT

BUMN (Persero) tidak terus berlangsung, segera dilakukan sinkronisasi terhadap pasal-pasal yang memiliki kontradiksi dalam undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, Undang-Undang tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara, dan Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan.

2. Perlu dilakukan perubahan yang saling mendukung terhadap Pasal 1 butir 1 dan butir 2 dalam undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN yang mengatur bentuk BUMN serta status keuangan negara yang ditanamkan pada BUMN untuk menuntaskan perbedaan berbagai pemahaman tentang konsepsi kekayaan negara yang dipisahkan pada PT BUMN (Persero).
3. Perlu dilakukan penelitian lanjutan untuk memperkuat dasar dilakukannya perubahan rumusan pasal dalam undang-undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, Undang-Undang tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara, dan Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan terkait dengan status Keuangan Negara dalam Badan Usaha Milik Negara sehingga penerapan asas kepastian hukum dapat dilakukan untuk mewujudkan keadilan dalam penegakkan hukum di Indonesia.

DAFTAR REFERENSI**BUKU**

- Admadja, Arifin P Soeria. (2005). *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum Teori, Praktik, dan Kritik*. Jakarta : FHUI.
- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. (2002). *Upaya Pencegahan dan Penanggulangan Korupsi pada Pengelolaan BUMN/BUMD dan Perbankan*. Jakarta : Tim Pengkajian SKPN.
- Budianto, Aziz. (2004). *Memerangi Korupsi di Indonesia*. Jakarta : PT. Cintya Press.
- Chazawi, Adami. (2005). *Hukum Pidana Materiil dan Formil Korupsi di Indonesia*. Malang : PT. Bayumedia.
- (2006). *Hukum Pembuktian Tindak Pidana Korupsi*. Bandung : PT. Alumni.
- Gunawan, Widjaya. (2003). *Tanggung Jawab Direksi Atas Kepailitan Perseroan*. Jakarta : PT. Rajagrafindo Persada.
- Hamzah, Andi. (2005). *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Nasional dan Internasional*. Jakarta : PT. Rajagrafindo Persada.

- Harjono, Dhaniswara K. (2008). *Pembaruan Hukum Perseroan Terbatas dalam Tinjauan Terhadap Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas*. Jakarta : Pusat Pengembangan Hukum dan Bisnis Indonesia (PPHBI).
- Iqbal, Hasan. (2002). *Pokok-pokok Materi : Metode Penelitian dan Aplikasinya*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Indra, Safitri. (2006). *Upaya Hukum yang Dapat Ditempuh oleh Pemegang Saham : Makalah dalam Prosiding Rangkaian Lokakarya Terbatas Masalah-Masalah Kepailitan dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya, Tahun 2004 : Perseroan Terbatas dan Good Corporate Governance*. Jakarta : Pusat Pengkajian Hukum.
- Mulhadi. (2010). *Hukum Perusahaan: Bentuk-Bentuk Badan Usaha di Indonesia* : Bogor : Ghalia Indonesia.
- Nasution, Bahder Johan. (2008). *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Bandung : CV. Mandar Maju.
- Nomensen, Sinamo. (2009). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : PT. Bumi Intitama Sejahtera.
- Poernomo, Bambang. (1994). *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta : PT. Ghalia Indonesia.
- Rajagukguk, Erman. (2006). *Nyanyi Sunyi Kemerdekaan Menuju Indonesia Negara Hukum Demokratis, Fakultas Hukum Universitas Indonesia*. Depok : Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi.
- Ridho, Ali. (2004). *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*. Bandung : Edisi Kedua Cetakan Kedua, PT. Alumni.
- Supardjaja, Komariah Emong. (2002). *Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiil dalam Hukum Pidana Indonesia*. Bandung : PT. Alumni.

- Sugiyono.(2007). *Metode Penelitian Bisnis*. Bandung : CV Alfabeta.
- Seno Adji, Indriyanto. (2009). *Korupsi dan Penegakan Hukum*. Jakarta : Diadit Media.
- Tuanakotta, Theodorus M. (2009). *Menghitung Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta : Salemba Empat.
- Tjandra, W Riawan. (2006). *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta : PT. Gramedia
- Widia Sarana Indonesia Wiyono. (2008). *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta : PT. Sinar Grafika.
- Widjaya, Gunawan. (2008). *Risiko Hukum sebagai Direksi, Komisaris dan Pemilik PT* . Jakarta : Forum Sahabat.
- Widjaja, Sastra. (2005). *Bunga Rampai Hukum Dagang*. Bandung : PT. Alumni.
- Widjaya, I.G Rai. (2000). *Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas*. Jakarta : Megapoin.

UNDANG-UNDANG

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

-----, *Undang-Undang No 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara*, Lembaran Negara RI tahun 2004 No 5 , Tambahan Lembaran Negara RI No 4355

-----, *Undang-Undang No 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara*

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

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

-----, *Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara Menjadi Undang-undang*, Lembaran Negara Tahun 1969 Nomor 40, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2904.

-----, *Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi* sebagaimana telah di ubah dengan *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134.

-----, *Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor :KEP-117/M-MBU/2002 tentang Penerapan Praktek Good Corporate Governance pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN)*

PUTUSAN PENGADILAN

Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, Putusan No.2123/Pid.B/2006/PN.Jaksel tanggal 23 Pebruari 2007, atas terdakwa Drs Omay. K. Wiraatmaja, Ak

Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Putusan No.27/Pid.B/TPK/2009/ PN.JKT.PST tanggal 29 Maret 2010., atas terdakwa Ir. Hariadi Sadono.

NASKAH ILMIAH

Sulaiman Ahmad, “*Aspek Hukum Kerugian PT BUMN (PESERO) terkait unsur delik Tindak Pidana Korupsi Merugikan Keuangan Negara,*” Tesis (untuk memperoleh gelar Master dalam bidang hukum pada Universitas Indonesia): 2007.

Wibowo Budi Sokmo, “*Tingkat Kepuasan Masyarakat Desa Banjarsari terhadap Penerapan Perpolisian Masyarakat oleh Polsek Gombang-Polres Kebumen,*” Skripsi (untuk memperoleh gelar Sarjana Ilmu Kepolisian pada Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian) : 2007

P. Soeria Atmadja, “*Transformasi Satus Hukum Negara Sebagai Teori hukum Keuangan Publik yang Berdimensi Pengakuan Eksistensi Badan Hukum*” makalah dalam Workshop pencerahan dari pakar untuk membedah topik Keuangan Negara dan Kerugian Negara, Selasa tanggal 28 Nopember 2006

Rajagukguk, Erman. *Pengertian Keuangan Negara dan Kerugian Negara* : makalah yang disampaikan pada seminar “Peran BUMN Dalam Mempercepat Pertumbuhan Perekonomian Nasional” di Jakarta tanggal 12 – 13 April 2007.

INTERNET

Gema, Ari Juliano. *Mencermati Pro-Kontra Fatwa MA tentang Kekayaan Negara,* <http://arijuliano.blogspot.com/2006/11/mencermati-pro-kontra-fatwa-ma-tentang.html>, diakses pada tanggal 7 Februari 2011

Definisi Perbuatan Melawan Hukum, http://www.ppk.or.id/downloads/Perbuatan_Melawan_Hukum.pdf, di akses tanggal 10 Februari 2011

Definisi Keuangan Negara Kembali Diperdebatkan, [http:// hukumonline.com/detail.asp?id=15241&cl=Berita](http://hukumonline.com/detail.asp?id=15241&cl=Berita), diakses tanggal 18 Februari 2011

Analisis Data Kualitatif, <http://www.tergaptek.com/2009/11/analisis-data-kualitatif.html>, diakses tanggal 15 Maret 2011

Piercing The Corporate Veil, <http://law.jrank.org/pages/5767/Corporations-Piercing-corporate-veil.html>, diakses tanggal 25 Maret 2011.

Pembangunan Jangka Panjang Menengah, http://air.bappenas.go.id/doc/pdf/pembangunan_jangka_panjang_menengah, diakses tanggal 10 Maret 2011

Landasan Hukum dan Sejarah BUMN di Indonesia, <http://katawanggede.tripod.com/edisi1.pdf> atau <http://www.blogster.com/katawanggede/landasan>, diakses tanggal 12 Maret 2011

