



Kerugian Keuangan Negara Di Badan Usaha Milik Negara

Muhammad Teguh Pangestu^{1*}, Maddenleo T Siagian²

^{1,2}Fakultas Hukum, Universitas Pamulang, Tangerang Selatan, Banten, Indonesia.

*Email : dosen03299@unpam.ac.id

<http://openjournal.unpam.ac.id/JPH>

Received: 10 Juni 2026

Revised: 10 Juli 2026

Accepted: 30 Juli 2026

Abstract:

*State Finances are all state assets in any form, whether separated or not separated, including all portions of state assets and all rights and obligations arising from being under the control, management, and responsibility of State-Owned Enterprises (BUMN)/Regional-Owned Enterprises (BUMD), foundations, legal entities, companies with state capital, or companies with third-party capital under agreements with the state. On the other hand, the State-Owned Enterprise Law positions all or most of its capital as owned by the state through direct participation or through special rights held by the Republic of Indonesia. Legally, state assets or state finances deposited into the treasury of a State-Owned Enterprise (BUMN) legally become the property of the BUMN itself. This separates state assets from BUMN assets. A State-Owned Enterprise is a separate legal entity, an artificial person, and a legal person. Therefore, the state's position in a BUMN is as a private legal entity (shareholder), not a public legal entity. Therefore, physically, state finances deposited into the BUMN treasury are valued as shares. Based on the principle of *lex specialis derogat legi generale* (special rules override general rules), the rule used to determine the state financial status of SOEs is the State-Owned Enterprises Law. The State Owned Enterprises Law must be treated as a special rule (*lex specialis*). Furthermore, if linked to the principle of *lex posteriori derogat legi priori* (new rules override old rules), then the State-Owned Enterprises Law must be the legal basis for determining the state financial status of SOEs.*

Keywords: State Finance; SOE; State Wealth

Abstrak:

Kepayaan Negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apa pun, 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 BUMN/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yayasan, badan hukum, perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara. Sedangkan di sisi lain, Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara, memosisikan seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung atau terdapat hak istimewa yang dimiliki Negara Republik Indonesia. Secara yuridis, kekayaan negara atau keuangan negara yang disetorkan ke kas Badan Usaha Milik Negara (BUMN) demi hukum telah menjadi milik BUMN itu sendiri. Hal ini terjadi pemisahan kekayaan negara dengan kekayaan BUMN. Badan Milik Negara merupakan *separate legal entity*, *artificial person*, *rechtspersoon*. Jadi, kedudukan negara dalam BUMN sebagai badan hukum privat (pemegang saham), bukan badan hukum publik, sehingga secara fisik, keuangan negara yang disetorkan ke kas BUMN dinilai sebagai saham. Berdasarkan asas *lex specialis derogat legi generale* (aturan khusus mengesampingkan aturan umum), aturan yang dipakai untuk menentukan status keuangan negara pada BUMN yaitu Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara. Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara harus diperlakukan sebagai aturan khusus (*lex specialis*). Selanjutnya, jika dikaitkan asas *lex posteriori derogat legi priori* (aturan baru mengesampingkan aturan lama), maka Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara harus menjadi dasar hukum untuk menentukan status keuangan negara pada BUMN.

Kata kunci: Keuangan Negara; BUMN; Kekayaan Negara

PENDAHULUAN

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi. Sebagai salah satu pelaku kegiatan ekonomi, BUMN memiliki peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Kehadiran BUMN merupakan bukti nyata pemerintah mewujudkan cita-cita bangsa yang tercantum dalam alinea ke 4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), yaitu memajukan kesejahteraan umum. Kehadiran BUMN memiliki peran yang vital karena sebagai pelopor dan/atau perintis dalam sektor-sektor usaha yang belum diminati usaha swasta. Badan Usaha Milik Negara menjadi instrumen pemerintah dalam membuka sektor-sektor yang dinilai penting dan relevan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di satu sisi, namun memerlukan sumber daya yang mungkin tidak dapat disediakan swasta (Prasetio, 2014).

Badan Usaha Milik Negara berperan penting dalam pembangunan ekonomi nasional yaitu, memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya, memperoleh keuntungan, menyediakan barang dan/atau jasa bagi kemanfaatan umum dalam rangka pemenuhan hajat hidup orang banyak atau untuk kebutuhan strategis, menjadi perintis kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi, melakukan pemberdayaan, memberikan dukungan, dan membangun kemitraan dengan usaha mikro, kecil, menengah, koperasi, dan masyarakat.

Di samping itu, BUMN juga merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, dividen, dan hasil privatisasi (Prasetio, 2014). Sebagai pelaku bisnis, BUMN berbentuk Perusahaan Perseroan (Persero) tujuan pendiriannya mengejar keuntungan. Dalam mengejar keuntungan tersebut, berpotensi mengalami kerugian. Kerugian ini acap kali dinilai sebagai kerugian keuangan negara, sehingga dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi. Hal ini terjadi karena adanya disharmonisasi peraturan perundang-undangan tentang keuangan negara dalam BUMN. Sehubungan adanya disharmonisasi peraturan perundang-undangan tentang keuangan negara dalam BUMN, mengakibatkan lahirnya ketidakpastian hukum dan organ Persero khususnya direksi dilematis dalam menahkodai Persero tersebut.

Dengan adanya ketidakpastian hukum mengenai status keuangan negara dalam BUMN, tidak sedikit direksi BUMN terutama direksi BUMN berbentuk Perusahaan Perseroan (Persero) dijerat oleh aparat penegak hukum dengan Pasal 2 ayat (1) atau Pasal

3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU Tipikor). Direksi Persero dijerat dengan Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 3 UU Tipikor karena dinilai telah merugikan negara. Hal ini dikarenakan aparat penegak hukum acapkali tidak memahami konsep badan hukum, tidak mampu membedakan kerugian yang dikarenakan risiko bisnis dengan kerugian yang dikarenakan tindak pidana, serta tidak memahami secara benar implikasi yuridis dari penyetoran keuangan negara dalam Persero. Aparat penegak hukum menggunakan “kaca mata kuda” dalam menilai kerugian yang diderita oleh Persero. Artinya, aparat penegak hukum memandang setiap kerugian yang diderita oleh Persero sebagai tindak pidana korupsi. Padahal sebelum kerugian yang diderita oleh Persero itu lahir, direksi telah mengambil keputusan bisnis dengan melalui serangkaian proses uji kelayakan bisnis yang ketat, dilandasi kejujuran, tidak ada niat jahat (*mens rea*) pada diri direksi untuk membuat Persero tersebut menderita kerugian. Terlebih lagi, kerugian yang diderita oleh Persero merupakan suatu keniscayaan dalam dunia bisnis.

Sehubungan hal di atas tersebut, para direksi lebih memilih untuk *play safe* dan tidak berani melakukan inovasi bisnis demi memajukan Persero yang dinahkodainya. Tidak hanya itu, para investor enggan berbisnis dengan Persero.

Ketidakpastian hukum atau disharmonisasi peraturan perundang-undangan mengenai keuangan negara pada BUMN dapat diketahui pada Pasal 2 huruf g dan i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU KN), Pasal 6 ayat (1), Pasal 10 ayat (1) Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disebut UU BPK), Penjelasan Umum UU Tipikor, dan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN).

Kuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi:, kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah (Vide Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara), kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah (Vide Pasal 2 huruf i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara). Dari ketentuan ini, keuangan negara yang di-inbreng-kan ke kas Persero sebagai modal termasuk keuangan negara dan fasilitas yang diterima oleh BUMN dari pemerintah merupakan keuangan negara.

Selain itu, BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga negara lainnya, Bank Indonesia, BUMN, Badan Layanan Umum, BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara (Vide Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan). Lebih lanjut, meminta keterangan dan/atau dokumen wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga negara lainnya, Bank Indonesia, BUMN, Badan Layanan Umum, BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara (Vide Pasal 9 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan).

BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara (Vide Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan).

Kekayaan Negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apa pun, 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 BUMN/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yayasan, badan hukum, perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara (Vide Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).

Badan Usaha Milik Negara yang selanjutnya disingkat BUMN adalah badan usaha yang memenuhi minimal salah satu ketentuan berikut: a. seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia melalui penyertaan langsung; atau b. terdapat hak istimewa yang dimiliki Negara Republik Indonesia (Vide Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara).

Padahal berdasarkan konsep badan hukum, Persero memiliki kekayaan pribadi yang terpisah dari kekayaan para pendiri atau pemegang saham. Hal ini merupakan kemandirian Persero sebagai badan hukum (*separate legal entity*). Persero adalah subjek hukum, sebab Persero adalah badan usaha yang berbadan hukum. Badan hukum sebagai subjek hukum diperlakukan selayaknya manusia seperti menyangkut hak dan kewajiban,

memiliki kekayaan pribadi yang terpisah dari kekayaan pendiri atau pemegang saham, dan dapat digugat maupun menggugat di pengadilan. Dalam rangka badan hukum dapat berinteraksi dalam pergaulan hukum seperti mengadakan kontrak atau perjanjian, menjalankan kegiatan usahanya diperlukan modal. Modal awal Persero berasal dari keuangan negara. Keuangan negara tersebut di-*inbren* secara langsung oleh negara. Setelah keuangan negara di-*inbren* oleh negara ke kas Persero, demi hukum keuangan negara tersebut telah menjadi milik Persero itu sendiri. Dengan demikian, telah terjadi pemisahan kekayaan negara dengan kekayaan Persero itu. Hal ini merupakan salah satu karakteristik utama dari suatu badan usaha yang berbadan hukum. Adanya pemisahan kekayaan negara dengan kekayaan Persero dinilai penting bagi badan usaha yang berbadan hukum. Karena pemisahan kekayaan tersebut yang membedakan Persero sebagai badan usaha berbadan hukum dengan badan usaha yang tidak berbadan hukum.

Negara dalam Persero berstatus sebagai badan hukum privat (pemegang saham atau *shareholder*). Bukan sebagai badan hukum publik. Dengan status sebagai badan hukum privat yang disandang oleh negara pada Persero, negara hanya berkewajiban untuk menyetorkan keuangan negara ke kas BUMN sebagai modal. Kepemilikan negara pada Persero hanya berbentuk saham atas *inbren* dilakukan oleh negara.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif, penelitian hukum dengan pendekatan doktrinal, atau penelitian hukum yuridis normatif. Pada hakikatnya penelitian normatif merupakan suatu kegiatan yang akan mengkaji aspek-aspek untuk menyelesaikan berbagai masalah yang terdapat pada dalam internal dari hukum positif (Kornelius Benuf dan Muhamad Azhar, 2020). Menurut Peter Mahmud Marzuki, setiap penelitian yang berhubungan dengan hukum (*legal research*) adalah selalu normatif (Peter Mahmud Marzuki, 2022).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kepastian Hukum Pengaturan Kekayaan Negara Dalam Badan Usaha

Milik Negara

Salah satu tujuan hukum yaitu kepastian hukum. Agar kepastian hukum lahir, maka diperlukan adanya pengaturan hukum yang bersifat umum. Pengaturan hukum yang bersifat umum yaitu undang-undang. Undang-undang berlaku terhadap seluruh masyarakat. Oleh karena itu, seluruh masyarakat wajib melaksanakan dan mematuhi

undang-undang.

Kepastian hukum berasal dari 2 (dua) suku kata, yakni “kepastian” dan “hukum”. Kata “kepastian” bermakna ketentuan atau ketetapan (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2002). Jika kata “kepastian” dan kata “hukum” digabung, maka bermakna bahwa seperangkat aturan suatu negara yang dapat memberikan jaminan hak dan kewajiban setiap warga negara. Jaminan kepastian hukum akan tercipta jika negara mempunyai sarana yang memadai dan efektivitas untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pada umumnya kepastian hukum dapat diwujudkan dalam praktik kebiasaan yang telah diterima sebagai hukum dan peraturan perundang-undangan. Sedangkan, pada praktiknya, kepastian hukum diwujudkan secara tertulis dalam undang-undang (Margono, 2019). Hingga detik ini pengaturan kekayaan negara dalam BUMN tidak memberikan kepastian hukum. Hal ini disebabkan adanya tumpang tindih antara undang-undang yang satu dengan undang-undang yang lain.

Ketidakpastian hukum juga terjadi dalam Putusan MK RI, yaitu Putusan MK RI Nomor 77/PUU-IX/2011, Putusan MK RI Nomor 103/PUU-X/2012, Putusan MK RI Nomor 48/PUU-XI/2013, Putusan MK RI Nomor 62/PUU-XI/2013, dan Fatwa MA RI Nomor WKMA /Yud/20/VIII/2006, Fatwa MA RI Nomor 038/KMA/2009, dan Surat Edaran Ketua MA RI Nomor 07 Tahun 2012 tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan. Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara mengatur bahwa “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”.

Pasal 2 huruf i UU Keuangan Negara mengatur bahwa “Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah”.

Penjelasan Umum UU Tipikor menjelaskan bahwa:

Keuangan Negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apa pun, 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 BUMN/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yayasan, badan hukum, perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Pasal 1 angka 1 UU BUMN mengartikan bahwa “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) UU BUMN mengatur bahwa “Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”.

Putusan MK RI Nomor 77/PUU-IX/2011 memutuskan bahwa piutang Bank BUMN setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut UU Perbendaharaan Negara), UU BUMN, dan UU PT adalah bukan lagi piutang negara yang harus dilimpahkan penyelesaiannya ke PUPN. Piutang Bank-Bank BUMN dapat diselesaikan sendiri oleh manajemen masing-masing Bank BUMN berdasarkan prinsip-prinsip yang sehat di masing-masing Bank BUMN. Bank BUMN sebagai PT telah dipisahkan kekayaannya dari kekayaan negara yang dalam menjalankan segala tindakan bisnisnya termasuk manajemen dan pengurusan piutang masing-masing Bank bersangkutan dilakukan oleh manajemen Bank yang bersangkutan dan tidak dilimpahkan kepada PUPN.

Putusan MK RI Nomor 103/PUU-X/2012 memutuskan bahwa walaupun Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN BH) merupakan suatu badan hukum, tetapi sebagaimana tercermin dalam undang-undang a quo, PTN BH tidak sepenuhnya sama persis dengan badan hukum dalam konsep hukum perdata. Jika badan hukum dalam konsep hukum perdata merupakan entitas yang benar-benar otonom dan mandiri yang hanya tunduk pada ketentuan undang-undang serta peraturan internalnya, maka PTN BH di samping merupakan entitas yang otonom, tetapi juga merupakan badan hukum publik yang berkewajiban melaksanakan tugas dan tanggung jawab negara dalam penyelenggaraan pendidikan pada perguruan tinggi. Artinya, PTN BH merupakan agen negara yang masih tetap berada di bawah kontrol negara.

Putusan MK RI Nomor 48/PUU-XI/2013 memutuskan bahwa ketidakpastian hukum justru akan timbul apabila Mahkamah menyatakan Pasal 2 huruf g dan i UU Keuangan Negara bertentangan dengan konstitusi (inkonstitusional), karena yang terjadi adalah ketidakpastian hukum mengenai status keuangan negara yang digunakan Badan Hukum Milik Negara Perguruan Tinggi (BHMN PT) itu. Tidak adanya pengaturan lain yang jelas mengenai status kekayaan pihak lain yang diperoleh dari fasilitas negara justru akan menimbulkan kekosongan hukum tanpa adanya ketentuan Pasal 2 UU Keuangan Negara. Mahkamah berpendapat bahwa ketentuan Pasal 2 huruf g dan i UU Keuangan Negara tidak menimbulkan ketidakpastian hukum, justru memberikan kepastian hukum dengan menjelaskan status keuangan yang digunakan oleh BHMN PT dalam menyelenggarakan fungsi negara.

Putusan MK RI Nomor 62/PUU-XI/2013 memutuskan bahwa hakikat BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya yang seluruh atau sebagian besar sahamnya merupakan milik negara adalah merupakan kepanjangan tangan negara, dalam hal ini pemerintah atau pemerintah daerah, di bidang perekonomian yang modal atau sahamnya sebagian atau seluruhnya berasal dari keuangan negara yang dipisahkan dan kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN tetap kekayaan negara.

Berdasarkan bunyi ketentuan Pasal 2 huruf g dan i UU Keuangan Negara, Penjelasan Umum UU Tipikor, Putusan MK RI Nomor 103/PUU-X/2012, Putusan MK RI Nomor 48/PUU-XI/2013, dan Putusan MK RI Nomor 62/PUU-XI/2013 di atas, kekayaan negara yang di-inbrengekan ke dalam kas BUMN tetap kekayaan negara, bukan menjadi kekayaan BUMN. Ketentuan-ketentuan ini menggabungkan hukum publik dan hukum perdata. Dengan kata lain, ketentuan-ketentuan ini tidak memberikan perbedaan hukum publik dengan hukum perdata. Padahal hukum publik memiliki perbedaan yang signifikan dengan hukum perdata.

Selain itu, rumusan Pasal 2 huruf g dan i UU Keuangan Negara di atas membuktikan bahwa legislator tidak memahami perbedaan pokok hukum publik dan hukum perdata. Oleh karena itu, tidak berlebihan penulis menyebutkan Pasal 2 huruf g dan i UU Keuangan Negara merupakan pasal “celaka”.

Di sisi lain, berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU BUMN mengartikan bahwa “BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”. Kemudian, Pasal 4 ayat (1) UU BUMN mengatur bahwa “Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”. Menurut konsep hukum perseroan, kekayaan negara yang dipisahkan yang disetor ke kas BUMN disebut sebagai “penyertaan modal”. Frasa “penyertaan” berarti bahwa seseorang telah mengambil bagian (*commenda participatie*) dalam badan usaha (Rudhi Prasetya, 2017).

Dari ketentuan Pasal 1 angka 1 UU BUMN dan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN di atas, dapat dipahami bahwa kekayaan negara yang di-inbrengekan ke kas BUMN telah menjadi kekayaan BUMN itu sendiri, bukan kekayaan negara.

Putusan MK RI Nomor 77/PUU-IX/2011 di atas mengatur bahwa, piutang Bank BUMN setelah berlakunya UU Perbendaharaan Negara, UU BUMN, dan UU PT adalah bukan lagi piutang negara yang harus dilimpahkan penyelesaiannya ke PUPN. Artinya setelah berlakunya UU Perbendaharaan Negara, UU BUMN, dan UU PT piutang Bank

BUMN merupakan piutang BUMN, bukan lagi piutang negara.

Begitu pula dengan utang BUMN bukan utang negara. Hal ini merupakan konsekuensi dari badan hukum yang memiliki kekayaan yang terpisah dari pemilik, pemegang saham, atau pendiri, maupun pengurus. Kemudian, Fatwa MA RI Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 yang pada intinya mengatur bahwa:

1. Modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan dari APBN dan selanjutnya pengelolaannya tidak didasarkan pada sistem APBN, melainkan didasarkan pada prinsip perusahaan yang sehat;
2. Merujuk Pasal 1 angka 6 UU Perbendaharaan Negara, piutang BUMN bukanlah piutang negara;
3. Undang-Undang BUMN merupakan uu khusus (*lex specialis*) dan lebih baru dari UU Nomor 49 Prp 1960, sehingga ketentuan tentang BUMN dalam UU Nomor 49 Prp Tahun 1960 tidak lagi mengikat secara hukum;
4. Definisi keuangan negara yang meliputi kekayaan negara yang dipisahkan sebagaimana disebutkan dalam UU Keuangan Negara tidak mengikat secara hukum dengan adanya UU BUMN (*lex specialis*).

Selain itu, terdapat pula Fatwa MA RI Nomor 038/KMA/2009 yang pada intinya mengatur bahwa “Ditemukan “harta” yang dilelang dan hasil lelangnya disetorkan ke kas negara, ternyata sebagian atau seluruhnya milik BUMN, BUMD, sehingga korban yang menderita kerugian adalah korporasi yang sesuai dengan UU PT merupakan kekayaan PT, BUMN, atau BUMD”.

Badan Usaha Milik Negara merupakan salah satu badan usaha yang berbadan hukum. Badan hukum sama dengan manusia (*natuurlijk person*) sebagai subjek hukum yang memiliki kekayaan sendiri.

Implikasi yuridis BUMN sebagai badan usaha yang berbadan hukum yaitu, BUMN memiliki kekayaan yang terpisah dari pendiri, pemegang saham atau pemilik, maupun pengurus. Hal ini merupakan salah satu karakteristik dari suatu badan hukum, kemandirian suatu badan hukum (*separate legal entity*), dan yang membedakan dengan bentuk-bentuk badan usaha yang tidak berbadan hukum.

Akibat dari BUMN memiliki kekayaan yang terpisah dari pendiri, pemegang saham atau pemilik, maupun pengurus, yaitu kreditor pribadi seluruh anggota tidak memiliki hak untuk menuntut harta kekayaan badan hukum tersebut; seluruh anggota pribadi tidak dapat menagih piutang badan hukum terhadap pihak ketiga; kompensasi

antara utang pribadi dan badan hukum tidak dimungkinkan; hubungan hukum baik persetujuan maupun proses antara anggota dan badan hukum dilakukan seperti halnya antara badan hukum dengan pihak ketiga; dalam hal BUMN mengalami kepailitan, hanya kreditor-kreditor badan hukum yang dapat menuntut harta kekayaan yang terpisah (Arifin P. Soeria Atmadja, 2013).

Kemudian, perlu dipahami pula bahwa kerugian negara tidak hanya dilihat dari sudut pandang hukum pidana saja, namun harus pula melihat dari sudut pandang hukum perdata (*private law*) dan hukum administrasi negara (*administrative law*). Namun, dalam praktiknya para penegak hukum melihat kerugian negara hanya dari sudut pandang hukum pidana. Para penegak hukum mengabaikan hukum perdata dan hukum administrasi negara. Pengabaian terhadap kedua hukum ini dikarenakan pemahaman para penegak hukum terhadap teori yang terdapat dalam hukum perdata dan hukum administrasi negara, masih kurang bahkan dikesampingkan.

Dian Puji N. Simatupang berpendapat bahwa kerugian negara dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum dalam arti hukum pidana, jika kerugian negara tersebut mengandung kekurangan yuridis, yakni (Dian Puji N. Simatupang, 2011):

1. Paksaan (*dwang*) atau suap (*omkoperij*). Artinya kerugian negara yang terjadi karena paksaan dari pihak mana pun, baik langsung maupun tidak langsung, atau tekanan politik atau yang diikuti dengan pemberian janji atau usaha pemberian sesuatu yang mempengaruhi tindakan yang mengakibatkan berkurangnya uang, surat berharga, dan barang.
2. Tipuan muslihat. Artinya kerugian negara yang timbul akibat penggunaan uang, surat berharga, dan barang yang direayasa atau seolah-olah telah sesuai dengan ketentuan yang ada, atau fakta/kejadian yang sesungguhnya bertentangan dengan perlu digunakannya uang, surat berharga, dan barang tersebut.

Pada hakikatnya kerugian negara yang diakibatkan oleh maladministrasi dapat diancam dengan sanksi administratif, karena tidak memenuhi kewajiban administratif yang tertuang dalam suatu peraturan perundang-undangan semu atau suatu norma jabatan. Berdasarkan peraturan perundang-undangan dan teori hukum, persoalan administrasi diselesaikan menurut hukum administrasi negara. Dengan demikian, pertanggungjawaban kerugian negara tidak serta merta atau selalu bertumpu pada sanksi pidana, sebab sanksi administrasi juga memiliki dasar hukum dan efek jera bagi pelaku (Dian Puji N. Simatupang, 2011).

Sebagaimana diketahui bersama bahwa kekayaan negara yang telah di-inbreng ke

kas BUMN telah berubah kepemilikan menjadi kekayaan BUMN itu sendiri, bukan lagi milik negara dan kedudukan negara dalam BUMN sebagai badan hukum privat, bukan lagi sebagai badan hukum publik (negara). Oleh karena itu, kerugian yang diderita BUMN merupakan kerugian BUMN itu sendiri, bukan kerugian negara.

Namun, dalam praktiknya masih ada aparat penegak hukum yang menilai kerugian yang diderita oleh BUMN merupakan kerugian negara, sehingga pengurus BUMN dijerat dengan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor. Pasal-pasal ini yang menjadi dasar hukum aparat penegak hukum menjerat pengurus BUMN yang merugikan suatu BUMN.

Sesuai dengan teori badan hukum dan transformasi hukum keuangan publik menjadi keuangan privat, sesungguhnya kedudukan negara dalam BUMN sebagai badan hukum privat (pelaku usaha), bukan lagi sebagai badan hukum publik (pemerintah), sehingga kekayaan negara (keuangan publik) yang telah di-*inbren*g ke dalam kas BUMN berubah menjadi kekayaan BUMN (keuangan privat). Hal ini merupakan implikasi yuridis dari pemisahan kekayaan pribadi pendiri, pemegang saham, atau pemilik dengan kekayaan badan hukum.

Oleh karena itu, kerugian yang diderita BUMN merupakan kerugian BUMN itu sendiri, bukan kerugian negara. Sehubungan kerugian yang diderita BUMN bukan merupakan kerugian negara, melainkan kerugian BUMN itu sendiri, maka unsur “merugikan keuangan negara” sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor dan Pasal 3 UU Tipikor tidak terpenuhi, sehingga majelis hakim Tindak Pidana Korupsi harus menjatuhkan putusan bebas kepada pengurus BUMN yang dijerat dengan Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor atau Pasal 3 UU Tipikor.

Meskipun kerugian BUMN merupakan kerugian BUMN itu sendiri, bukan berarti negara (dalam hal ini kedudukan negara sebagai badan hukum privat) tidak dapat menuntut kerugian tersebut. Negara sebagai pemegang saham mayoritas (bukan sebagai negara) BUMN dapat menuntut kerugian yang diderita BUMN atas keputusan atau tindakan yang diambil anggota direksi. Hal ini sesuai dengan Pasal 97 ayat (6) UU PT dan Pasal 114 ayat (6) UU PT yang mengatur bahwa:

Atas nama Perseroan, pemegang saham yang mewakili paling sedikit 1/10 (satu per sepuluh) 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.

Selain itu, Pasal 61 ayat (1) UU PT secara tegas mengatur bahwa “Setiap pemegang saham berhak mengajukan gugatan terhadap Perseroan ke pengadilan negeri

jika dirugikan karena tindakan Perseroan yang dinilai tidak adil dan tanpa alasan wajar sebagai akibat keputusan RUPS, direksi, dan/atau dewan komisaris”. Jadi, jika tindakan Perseroan yang diambil lewat keputusan RUPS, direksi, dan/atau dewan komisaris merugikan pemegang saham, maka setiap pemegang saham dapat mengajukan gugatan terhadap Perseroan.

KESIMPULAN

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat ditarik kesimpulan yakni, pertama, meskipun Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Tipikor menyatakan kekayaan atau keuangan negara dalam BUMN merupakan kekayaan atau keuangan negara, namun berdasarkan teori badan hukum dan transformasi hukum keuangan publik menjadi keuangan privat, maka kekayaan atau keuangan negara yang disetor ke dalam BUMN telah menjadi milik BUMN itu sendiri, tidak lagi milik negara. Kedua, sehubungan BUMN merupakan badan usaha yang berbadan hukum, maka kekayaan negara yang telah disetor oleh Negara Republik Indonesia (di-inbren) ke kas BUMN telah menjadi milik BUMN, bukan lagi milik negara. Oleh karena itu, kerugian yang diderita oleh BUMN merupakan kerugian BUMN itu sendiri, bukan kerugian negara.

REFERENSI

Buku

- Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum Teori, Praktik, Dan Kritik Edisi Ketiga*, Ctk. Ketiga, P.T. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013.
- Dian Puji N. Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara Dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, Badan Penerbit FH UI, Jakarta, 2011.
- Margono, *Asas Keadilan Kemanfaatan & Kepastian Hukum Dalam Putusan Hakim*, Ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2019.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2022.
- Prasetyo, *Dilema BUMN Benturan Penerapan Business Judgment Rule (BJR) Dalam Keputusan Bisnis Direksi BUMN*. P.T. Rayyana Komunikasindo, Jakarta Timur, 2014.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Jurnal:

Kornelius Benuf dan Muhamad Azhar. Metodologi sebagai Penelitian Instrumen Permasalahan Kontemporer. Jurnal Hukum Mengurai Hukum Gema Keadilan. Vol. 7 No. 1, 2020.