

DINAMIKA PENGELOLAAN KEUANGAN BUMN PERIHAL "DILEMA" ANTARA KERUGIAN NEGARA ATAUKAH KERUGIAN BISNIS

(Dynamics Of Soe Financial Management Regarding The "Dilemma" Between State Losses Or Business Losses)

Madaskolay Viktoris Dahoklory

Program Studi Magister Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro

e-mail: viktorisdahoklory@gmail.com

Naskah diterima: 18 Juni 2020; revisi: 3 November 2020; disetujui: 11 November 2020

Abstrak

Kehadiran BUMN dalam sistem ketatanegaraan dimaksudkan sebagai perpanjangan tangan negara untuk merealisasikan tujuan bernegara, namun dalam perjalanannya terdapat masalah serius dalam pengelolaan asset perusahaan, hal itu disebabkan karena terdapat perbedaan regulasi antar undang-undang. Penelitian ini bertujuan untuk memahami konsep keuangan BUMN beserta kerugiannya serta bentuk pengawasan terhadap BUMN. Metode Penelitian bersifat normatif yakni dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual untuk menganalisis isu yang hendak dikaji. Hasil penelitian menunjukkan bahwa berdasarkan Beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi, segala asset "BUMN" tergolong sebagai asset negara, artinya segala kerugian "BUMN" termasuk kategori kerugian negara. Apabila kerugian BUMN disebabkan oleh tindakan/keputusan Direktur, sejatinya terlebih dahulu dilihat konteks/wilayah hukumnya. Jika tindakan/keputusan Direktur berada dalam wilayah hukum administrasi, tentunya dapat dimintai pertanggungjawaban secara administratif berdasarkan UU No. 30 Tahun 2014. Sebaliknya, jika kerugian itu timbul akibat tindakan/keputusan Direktur diwilayah bisnis-berbisnis, maka sesungguhnya perbuatan tersebut tidak boleh langsung dikategorikan tindak pidana yang merugikan keuangan negara, melainkan harus dianggap sebagai kerugian bisnis karena sudah menjadi resiko dalam dunia berbisnis.

Kata Kunci: BUMN, kerugian, pengawasan

Abstract

The presence of "SOEs" in the constitutional system is intended as an extension of the state's hand to realize the goals of the state, but along the way, there are serious problems in managing company assets, this is due to differences in regulations between laws. This study aims to understand the concept of SOEs finance and its disadvantages and the form of supervision of SOEs. The research method is normative, namely by using a statutory approach and a conceptual approach to analyze the issue to be studied. The research result shows that based on several decisions of the Constitutional Court, all assets of "SOEs" are classified as state assets, meaning that all losses of "SOEs" are included in the category of state losses. If the SOEs losses are caused by the actions / decisions of the Director, in fact, first look at the context / jurisdiction. If the Director's actions / decisions fall within the administrative jurisdiction, of course they can be held accountable administratively under Law no. 30 of 2014. On the other hand, if the loss arises as a result of an action / decision of the Director in the business-doing business area, then in fact the act should not be immediately categorized as a criminal act that causes loss to state finances, but must be considered a business loss because it has become a risk in the business world.

Keyword: SOEs, loss, supervision

A. Pendahuluan

Suatu negara sebelum didirikan atau merdeka tentu mempunyai cita-cita dan/atau tujuan yang hendak ingin dicapai. Jika sebuah negara tanpa tujuan maka diibaratkan seperti burung tanpa sayap artinya negara itu pastinya tidak tahu kemana ia harus melangkah atau terbang. Namun pendiri bangsa "*founding fathers*" dengan melalui perjuangan panjang yang meneteskan keringat dan air mata telah merumuskan cita-cita dan/atau tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD NRI 1945 yang antara lain membentuk pemerintah Indonesia yang "Melindungi segenap Bangsa Indonesia dan Seluruh tumpah darah Indonesia; memajukan kesejahteraan umum; mencerdaskan kehidupan bangsa; dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial". Maka, pada prinsipnya tujuan didirikan negara Indonesia adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umum yang berkeadilan sosial.¹

Dari tujuan bernegara inilah yang kemudian diejawantahkan dalam konstitusi (Pasal-Pasal UUD 1945) yang diantaranya terdapat dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 tentang Perekonomian Nasional. Selanjutnya, bunyi Pasal 33 Ayat (1) UUD 1945 menyatakan "perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan; Ayat (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; Ayat (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk

sebesar-besar kemakmuran rakyat; Ayat (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas asas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional; Ayat (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai Pasal ini diatur dalam Undang-Undang".

Berdasarkan, amanah Pasal 33 UUD 1945 maka dibentuklah "Badan Usaha Milik Negara" yang biasanya di singkat BUMN. Apabila melihat kebelakang kehadiran BUMN telah lama ada sejak dari zaman belanda, namun pada waktu itu masih dikenal dengan sebutan perusahaan negara bukan badan usaha. Pada awal kemerdekaan tepatnya 1950-an terdapat banyak sekali bentuk-bentuk perusahaan negara yang memiliki karakteristik dan ciri-ciri yang berbeda-beda, maka sebagai respon akan hal itu Pemerintah mengambil kebijakan dengan mengeluarkan Perpu No 19 Tahun 1960 yang selanjutnya ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 19/Prp/1960 tentang "Perusahaan Negara" dengan tujuan untuk menyeragamkan bentuk-bentuk usaha negara. Sehingga dampaknya bagi semua perusahaan negara pada waktu itu, dalam bentuk apapun yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan negara, kecuali jika ditentukan lain oleh undang-undang.² Selanjutnya, pasca reformasi UU No 19/Prp/1960 diubah dan dinyatakan tidak berlaku dengan UU No 19 Tahun 2003 tentang "BUMN" yang pada esensinya meletakkan BUMN dalam sistem perekonomian nasional sebagai perpanjangan tangan negara (*representation*

¹ Yohanes Suhardin, *Peranan Negara dan Hukum dalam Memberantas Kemiskinan dengan Mewujudkan Kesejahteraan Umum*. Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol 42 Nomor 3, (2012), hlm 303.

² Tuti Rastuti, *Seluk Beluk Hukum Perusahaan* (Bandung: Refika Aditama. 2015), hlm 59.

state) untuk melakukan fungsi sosial yakni memberikan pelayanan berupa barang dan/ atau jasa untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat dan sekaligus melaksanakan fungsi profit atau komersial yakni mencari atau mengejar keuntungan yang sebesar-besarnya. Namun, perjalanan BUMN dalam ketatanegaraan ini tidak begitu mulus karena masih saja terdapat banyak tantangan dan dinamika tersendiri, diantaranya problem mengenai kepemilikan saham atau kekayaan BUMN. Hal ini, disebabkan karena terdapat perbedaan pengaturan dalam UU BUMN yang mendefinisikan BUMN sebagai "Badan Usaha yang seluruh atau sebagian besar (51%) modalnya dimiliki oleh negara melalui pernyataan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan". Akan tetapi, di sisi lain "Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara" menggolongkan kekayaan yang terpisah dan/atau tidak terpisah pada perusahaan negara/daerah termasuk dalam ruang lingkup keuangan negara. Sehingga tentunya menjadi dilemma tersendiri bagi pengurus BUMN dalam mengelola saham BUMN, maupun Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang notabene-nya sebagai lembaga yang diberikan kewenangan konstitusioanal untuk mengaudit setiap lembaga atau badan-badan lain yang menggunakan keuangan negara. Bahkan, dengan adanya perbedaan regulasi mengenai kekayaan negara, membuat para "Mafia BUMN" dapat saja berlindung dibalik Pasal-Pasal dan/atau Aturan-aturan hukum yang tidak memberikan kepastian sama sekali. Maka, dalam kesempatan ini penulis, ingin membahas isu-isu dalam BUMN antara lain, keberadaan BUMN dalam ketatanegaraan, apakah kerugian BUMN termasuk kerugian

Negara atau kerugian bisnis? serta Bagaimana bentuk pengawasan keuangan BUMN?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat normatif, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan "*statute approach*" dilakukan dengan cara menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan, misalnya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN, dan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, untuk dijadikan pisau analisis terkait dengan permasalahan hukum yang hendak dikaji serta pendekatan konseptual "*conceptual approach*" yang beranjak dari doktrin-doktrin, asas-asas hukum serta putusan-putusan hakim, seperti Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011, dan Putusan Nomor 48/PUU-XI/2013, yang dijadikan sebagai rujukan untuk menganalisis permasalahan yang hendak dikaji.

C. Pembahasan

1. Eksistensi BUMN dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Kehadiran BUMN dalam sistem ketatanegaraan telah ada sejak zaman kolonial. Lebih tepatnya pada zaman itu dikenal sebagai VOC (*Vereenigde Oostindische Compagnie*) atau Perusahaan Hindia Timur. Kemudian setelah Indonesia merdeka perusahaan-perusahaan peninggalan kolonial itu dijadikan perusahaan-perusahaan negara yang nanti pada Tahun 2003 ditetapkan sebagai "Badan usaha Milik Negara" setelah di undangkan UU No 19 Tahun 2003. BUMN merupakan "Badan Usaha yang seluruh atau sebagian

besar modalnya dimiliki oleh negara melalui pernyataan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan". Disini, yang dimaksud dengan kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan yang berasal dari APBN yang dijadikan penyertaan modal. BUMN dalam kedudukannya sebagai badan usaha yang berbadan hukum sejatinya telah dibagi atas dua jenis perusahaan antara lain, BUMN Perum & BUMN Persero.³ Namun, apa yang menjadi perbedaan dari kedua perusahaan tersebut. Pada hakikatnya, perbedaan Perum & Persero terletak pada kepemilikan saham atau modal dalam perusahaan tersebut. Perum adalah BUMN yang mana seluruh modal atau sahamnya berasal dan dimiliki/dikuasai oleh negara. Sedangkan Persero adalah BUMN yang seluruh atau sebagian besar maka dalam hal ini paling sedikit (51%) sahamnya dimiliki maupun dikuasai oleh negara.

Makna, frasa saham BUMN yang dimiliki dan/atau dikuasai oleh negara merupakan akibat dari terjemahan jantung Pasal 33 Ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945. Dalam, beberapa kasus pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi seperti terlihat dalam "(Putusan Nomor 002/PUU-I/2003 tentang Pengujian UU Minyak dan Gas Bumi), (Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian UU Ketenagalistrikan)" Mahkamah mengartikan frasa "dikuasai oleh negara" mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang

bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber "bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya". Konsep "dikuasai oleh negara" tidak dapat direduksi menjadi kepemilikan dalam kerangka hukum privat. Oleh karena itu, UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan akhirnya yaitu kesejahteraan rakyat.

Fungsi pengurusan oleh negara dilakukan oleh Pemerintah atau dapat direpresentasikan kepada BUMN untuk mengeluarkan atau mencabut perizinan, lisensi, maupun konsesi. Fungsi pengaturan oleh negara di representasikan kepada DPR dengan instrument legislasi serta Pemerintah melalui instrument regulasi. Fungsi pengelolaan dilakukan melalui mekanisme kepemilikan saham dan/atau keterlibatan langsung dalam manajemen BUMN atau BHMN. Serta fungsi pengawasan negara dijalankan oleh DPR dan BPK melalui mekanisme pengawasan eksternal.⁴

Lalu seperti apa? maksud dan tujuan dibentuk BUMN dalam sistem ketatanengaraan ini, pada prinsipnya maksud & tujuan untuk didirikan BUMN itu sendiri telah diuraikan dalam Pasal 2 UU BUMN.⁵

³ Lihat Pasal 9 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003.

⁴ Refly Harun, *BUMN Dalam Sudut Pandang Tata Negara: Privatisasi, Holdingisasi, Kontrol, dan Pengawasan*, (Jakarta: Balai Pustaka. 2019), hlm 3-4.

⁵ Lihat Pasal 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah "(a) memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya; (b) mengejar keuntungan; (c) menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak; (d) menjadi perintis kejadian-kejadian usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi; (e) turut aktif dalam memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat". Bahkan BUMN dalam menjalankan kegiatannya harus sesuai dengan maksud dan tujuan didirikan serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan.

Ternyata, dari maksud dan tujuan didirikan BUMN dalam sistem ketatanegaraan ini, apabila disederhanakan dalam kaitannya dengan fungsi BUMN maka hanya terdapat 2 fungsi utama BUMN yaitu fungsi sosial dan fungsi profit. Dengan demikian, fungsi sosial mendudukan BUMN dalam ketatanegaraan sebagai "alat kelengkapan negara" yang membantu mewujudkan tujuan bernegara, yaitu memberikan pelayanan umum berupa barang dan/atau jasa untuk memenuhi kesejahteraan masyarakat (*welfare state*). Sedangkan, fungsi profit mendudukan BUMN dalam kerangka "Hukum Privat" karena bertujuan untuk mengejar keuntungan saja.

Maka, dengan bertolak dari dua fungsi utama BUMN dalam sistem ketatanegaraan, bisa diibaratkan seperti "satu keping mata uang yang mempunyai dua sisi yang berbeda namun tidak bisa dipisah-pisahkan" artinya bahwa apabila BUMN hanya mengutamakan fungsi sosial maka stabilitas keuangan negara pasti akan terganggu, begitu pula sebaliknya apabila fungsi profit yang diutamakan maka tentunya kesejahteraan masyarakat akan terabaikan. Itu sebabnya, dalam tataran implementasi sekiranya perlu diperhatikan oleh organ BUMN agar dapat menjalankan kedua fungsi utama BUMN secara seimbang (*asas proporsionalitas*).

2. Keuangan BUMN beserta Kerugiannya dalam Pandangan Hukum Administasi Negara

a. Keuangan BUMN menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003

(Pasal 1 Butir 1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang "Keuangan Negara" mendefinisikan Keuangan Negara sebagai "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 tersebut.

W. Riawan Tjandra⁶, berpendapat bahwa defenisi keuangan negara menurut UU No 17 Tahun 2003 menggunakan "defenisi yang luas/komprehensif" karena sesungguhnya dimaksudkan untuk mengamankan kekayaan negara yang bersumber dari uang rakyat yang diperoleh melalui pajak, retribusi, maupun Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Konsistensi dengan rumusan defenisi keuangan negara yang bersifat luas dan komprehensif dimaksudkan untuk mengatasi kelemahan-kelemahan dalam peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku selama ini.

Perluasan definisi keuangan negara dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 2 UU Keuangan Negara,⁷ yang memperluas makna keuangan negara ke-dalam 9 macam. Cakupan ruang lingkup dari keuangan negara yang begitu luas

⁶ W. Riawan Tjandra. *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Grasindo. 2014), hlm 10-11

⁷ Ruang Lingkup Keuang 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 ketiga;
- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;

dan komprehensif sebagaimana diatur dalam UU Keuangan Negara menjadikan satu rujukan baru dalam sistem pengelolaan keuangan negara. Sehingga, tidak dapat menghindari kenyataan hukum bahwa kekayaan atau saham yang ada di BUMN baik itu kekayaan yang dipisahkan maupun tidak dipisahkan dalam perusahaan negara/daerah tetap termasuk kategori keuangan negara. Perluasan makna keuangan negara ternyata selaras dengan apa yang diatur dalam "Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi" sebagaimana terlihat dalam penjelasan UU Tipikor tersebut yang menyatakan 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 ditingkat pusat maupun di daerah; (b) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban **Badan Usaha Miliki 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."⁸

Berdasarkan, logika Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Tipikor, maka tidak ada alasan untuk tidak

menggolongkan kekayaan atau saham BUMN termasuk dalam kategori "Keuangan Negara". Mengapa begitu, karena bunyi rumusan definisi keuangan negara yang ditampilkan oleh kedua UU tersebut, semata-mata bertujuan untuk melindungi semua uang dan/atau barang yang dapat dinilai dengan uang yang beredar dalam wilayah negara kesatuan republik Indonesia, sekiranya perlu mendapat pengawasan dari negara.

b. Keuangan BUMN menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003

Apabila UU Keuangan Negara dan UU Tipikor menggolongkan semua kekayaan atau saham BUMN termasuk kategori keuangan negara. Lalu bagaimana Undang-Undang BUMN sendiri memandang hal itu. Pertama-tama, perlu didudukan kembali apa yang dimaksud dengan BUMN itu sendiri menurut logika UU-nya. BUMN adalah "badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui pernyataan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan" (defenisi tersebut terdapat dalam ketentuan Pasal 1 Angka 1 UU BUMN).

Dalam kaitannya dengan, defenisi BUMN maka terdapat dua unsur penting yang termuat dalam defenisi tersebut. Antara lain, (1) Hak Negara untuk memiliki seluruh atau sebagian besar paling sedikit (51%) saham BUMN; (2) berasal dari kekayaan yang dipisahkan. Pasal 1 Angka 10 mendefenisikan "kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja

-
- g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/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 oleh pemerintah".

⁸ Lihat Penjelasan Umum UU No 31 Tahun 1999.

Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.”⁹

Ternyata, UU BUMN memandang aset atau kekayaan BUMN dalam sudut pandang yang berbeda. Dimana kekayaan BUMN secara tegas dibagi atas “kekayaan yang dipisahkan dan kekayaan yang tidak dipisahkan sama sekali”. Artinya bahwa, kekayaan yang dipisahkan merupakan objek atau barang milik negara sepenuhnya karena bersumber dari APBN. Dengan begitu, logika hukumnya apabila negara memiliki saham paling sedikit (51%) maka, tentunya ada pihak lain atau badan hukum privat tertentu yang memiliki kekayaan kurang dari (49%). Mengapa demikian, karena menurut logika UU BUMN modal atau saham BUMN tidak hanya bersumber dari APBN melainkan dapat bersumber dari kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya.

Apabila, mengikuti logika UU BUMN memang sedari awal pembentukan UU BUMN didasarkan pada paradigma “*business judgment*” (Keputusan Bisnis) sehingga dalam tataran pratiknya pengelolaan kekayaan BUMN adakalanya mengarah pada hubungan-hubungan menurut “Hukum Privat” itu sebabnya, terdapat kesulitan dalam mengidentifikasi kekayaan BUMN dalam sudut pandang hukum publik maupun hukum privat. Sampai disini, jika kembali pada logika UU keuangan Negara maka timbul pertanyaan bahwa dalam prinsip pengelolaan keuangan BUMN yang “tidak terpisahkan” apakah harus tundak pada UU Keuangan Negara? pertanyaan ini yang selengkapnya

akan dibahas lebih lanjut dalam sub-bab selanjutnya.

c. Keuangan BUMN menurut Putusan Mahkamah Konstitusi

Jika, kita mengikuti pola logika UU BUMN maupun logika UU Keuangan Negara maka kita akan berhenti pada satu titik dan merenungi kembali bahwa memang sebetulnya ada yang aneh dari kedua logika UU tersebut. Sekalipun kedua UU itu diundangkan pada tahun yang sama yaitu pada Tahun 2003. Akan tetapi, tetap saja ada rumusan-rumusan norma yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pemeriksaan, pengelolaan, maupun tanggung jawab keuangan BUMN.

Syukurlah, ada pintu kepastian hukum dan keadilan di sistem ketatanegaraan ini yang bernama “Mahkamah Konstitusi”. Sebagai Peradilan Konstitusi yang memiliki salah kewenangan untuk menguji konstitusionalitas suatu UU terhadap UUD 1945 (*the guardian of constitution*).¹⁰ Mahkamah Konstitusi diberikan keistimewaan tersendiri yang membedakan Mahkamah Konstitusi dengan Peradilan lainnya, keistimewaan itu terlihat dari sifat Putusan-nya, yang bersifat “*final and binding*” artinya sejak Mahkamah Konstitusi memutuskan suatu perkara maka Putusan tersebut langsung mengikat semua orang (*erga omnes*) dan tidak ada upaya hukum lagi untuk membatalkan putusan tersebut.¹¹ Lalu, dalam kaitannya dengan Keuangan BUMN dalam sudut pandang Mahkamah Konstitusi, telah digambarkan secara jelas dalam beberapa Putusan-nya antara lain: “(Putusan

⁹ Henny Juliani, “Pertanggungjawaban Direksi BUMN Terhadap Perbuatan yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara”, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 45 Nomor 4. (2016), hlm. 302.

¹⁰ Putera, A, “Dualisme Pengujian Undang-Undang”, *Legislasi Indonesia*, Vol. 15 Nomor 2, (2018), hlm.72.

¹¹ Maulidi, Mohammad A, “Problematika Hukum Implementasi Putusan Final dan Mengikat Mahkamah Konstitusi Perspektif Negara Hukum”, *IUS QUIA IUSTUM*, Vol 24 Nomor 4, (2017), hlm. 540.

Nomor 77/PUU-IX/2011 tentang Pengujian UU Panitia Urusan Piutang Negara), (Putusan Nomor 48/PUU-XI/2013 tentang Pengujian UU keuangan Negara), dan (Putusan Nomor UU Keuangan Negara dan UU Pemeriksaan, Pengelolaan, dan Tanggung Jawab Keuangan Negara)". Berikut penjelasannya:

1) Pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 77/PUU-IX/2011

Putusan ini merupakan putusan atas pengujian Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara. Substansi dalam Pengujian Undang-Undang ini, adalah meminta kepada Mahkamah untuk membatalkan ketentuan Pasal 4, Pasal 8, Pasal 10, dan Pasal 12 UU *a quo*. Dalam Pasal 8 UU PUPN menjelaskan bahwa "piutang negara atau hutang negara oleh peraturan ini, ialah 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". Pada pokoknya, pemohon mendalilkan bahwa kekayaan BUMN terpisah dari kekayaan negara sehingga utang BUMN bukan merupakan utang negara sehingga tidak dapat dijadikan objek bagi panitia urusan piutang negara untuk melakukan tagihan utang yang ada di BUMN.¹²

Dalil para pemohon tersebut, kemudian dikabulkan untuk sebagian oleh Mahkamah sebagaimana tersirat dalam amar putusannya. Akan tetapi, yang menarik dalam pertimbangan hukumnya, MK menyinggung Pasal 1 angka 1 UU BUMN, yang menyatakan

"BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui pernyataan secara langsung yang berasal dari kekayaan yang dipisahkan, yaitu kekayaan negara yang berasal dari anggaran pendapat dan belanja negara (APBN) untuk dijadikan modal negara pada persero dan/atau perum serta perseroan terbatas lainnya. Dengan demikian, kekayaan milik BUMN terpisah dari kekayaan negara, sehingga kewenangan pengurusan kekayaan, usaha, termasuk penyelesaian utang-utang BUMN tunduk pada hukum perseroan terbatas berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas".¹³ Sehingga, Piutang BUMN bukan lagi piutang negara yang penyelesaiannya dilakukan oleh PUPN, melainkan dapat diselesaikan sendiri oleh manajemen masing-masing bank BUMN berdasarkan prinsip-prinsip yang sehat. Sehingga, dalam "Amar Putusan MK" menyatakan ketentuan Pasal 8 UU PUPN bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dengan demikian, apabila mengikuti logika hukum Putusan MK diatas, maka baik secara langsung ataupun tidak langsung bisa dimaknai bahwa "kekayaan BUMN yang tidak terpisah sama sekali" bukan lagi merupakan objek keuangan negara sebagaimana di maksudkan pada "Pasal 2 UU Keuangan Negara".

2) Pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 48/PUU-XI/2013

Akibat hukum Putusan MK No 77/PUU-IX/2011 sebagaimana telah dibahas diatas,

¹² Riyanita Prasetya Putri, Iman Jauhari dan Sri Walni Rahayu, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 dalam Pelaksanaan Penyelesaian Piutang Negara pada Bank Badan Usaha Milik Negara" *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 4 Nomor 2, (2016), hlm. 213.

¹³ Lihat Putusan Mahkamah konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011.

ternyata dalam tataran implementasi terdapat perbedaan interpretasi dalam memaknai ketentuan Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara. Itulah mengapa kemudian diajukannya Permohonan Pengujian UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sebagaimana tercatat dalam perkara Nomor 48/PUU-XI/2013.

Dalam pokok permohonan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, para pemohon mempersoalkan konstitusionalitas ketentuan (Pasal 2 huruf g dan i Undang-Undang Keuangan Negara) selengkapnya bunyi: "Keuangan Negara meliputi, huruf (g). Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/daerah; huruf (i). Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah"

Pasal tersebut, dianggap memperluas makna keuangan negara sehingga menurut para pemohon bertentangan dengan ketentuan Pasal 23 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-Undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Pemohon menambahkan, bahwa perusahaan negara/perusahaan daerah dan badan hukum yang mendapatkan fasilitas negara sebagai bagian dari ruang lingkup keuangan negara menjadikan perusahaan dan badan hukum tersebut sebagai alat politik

negara/daerah atau setidaknya diperlakukan secara sepihak dan merugikan sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya.

Untuk menjawab permohonan itu, Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya dengan mengajukan pertanyaan apakah cakupan ruang lingkup keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf (g) dan (i) UU Keuangan Negara telah melampaui apa yang dimaksud dalam Pasal 23 Ayat (1) UUD 1945 sehingga menghambat badan hukum penyelenggaraan perguruan tinggi (BHMN PT) dalam menjalankan fungsinya sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Namun, ternyata Mahkamah mempunyai pendapat hukum yang terbalik dengan para pemohon. Hal itu, terlihat ketika Mahkamah secara eksplisit menyatakan bahwa apabila Mahkamah membatalkan ketentuan "Pasal 2 huruf (g) dan (i) maka disitulah terjadi ketidakpastian hukum dalam proses pengelolaan keuangan negara.

Selanjutnya, "menurut Mahkamah, badan hukum milik negara perguruan tinggi (BHMN PT), badan usaha miiki negara (BUMN), badan usahan milik daerah (BUMD) atau nama lain, atau yang lebih khususnya lain menyelenggarakan amanat konstitusi Pasal 31, Pasal 32, dan Pasal 33 UUD 1945 merupakan kepanjangan tangan dari negara dalam menjalankan sebagian dari fungsi negara untuk mencapai tujuan negara yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa dan/atau memajukan kesejahteraan umum. Maka, konsekuensinya bagi BUMN, BUMD, BHMN, atau badan lain yang menggunakan kekayaan negara harus tetap dapat diawasi sebagai

bentuk pengelolaan keuangan negara yang baik dan akuntabel.”¹⁴

Dengan begitu, apabila mengikuti logika pertimbangan hukum MK diatas, lalu kemudian disandingkan dengan logika hukum Putusan Nomor 77/PUU-IX/2011. Maka, menurut hemat penulis adanya ketidakpastian dan/atau inkonsistensi dalam mendudukan kekayaan BUMN dalam kerangka hukum keuangan negara. Namun ternyata, Putusan Nomor 48/PUU-XI/2013 diperkuat lagi oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013 yang pada substansinya terlihat secara konsisten dan eksplisit Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Kekayaan BUMN baik itu terpisah maupun tidak terpisahkan merupakan bagian dari keuangan negara. Akan tetapi, MK menegaskan bahwa paradigma pengelolaan kekayaan BUMN tidak lagi berdasarkan *(government judgement rules)* melainkan berdasarkan paradigma *(business judgement rules)*.¹⁵

d. Kerugian BUMN “dilema” antara Kerugian Negara atautkah Kerugian Bisnis

Dalam seri paparan mengenai kekayaan BUMN sebagaimana telah diuraikan diatas, baik dalam sudut pandang UU BUMN, UU Keuangan Negara maupun beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi sepertinya telah terlihat jelas bagaimana kedudukan keuangan BUMN dalam pandangan Hukum Administrasi Negara. Jika mengikuti alur logika UU No 17/2003 tentang Keungan Negara yang kemudian diperkuat dengan oleh Mahkamah

Konstitusi melalui Putusan Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013. Maka, dengan begitu tibalah pada satu kesimpulan bahwa seluruh kekayaan BUMN baik kekayaan yang terpisah maupun tidak terpisah sama sekali merupakan pengertian keuangan negara dalam arti yang luas.

Dengan begitu, logika berpikirnya adalah bilamana “kekayaan BUMN merupakan keuangan negara, maka kerugian BUMN merupakan kerugian negara”.¹⁶ Tidak hanya itu, melainkan dalam pandangan Hukum Administrasi, Organ atau Pengurus BUMN harus dianggap sebagai pejabat pemerintahan (pejabat administrasi) karena merupakan perpanjangan tangan dari negara untuk bertindak dalam ranah hukum administasi (dalam hal ini, mengelola keuangan negara). Sehingga, Direksi, Komisaris, maupun Dewan Pengawas suatu saat dapat saja dituntut menurut prosedur hukum administasi apabila tindakan ke pemerintahannya terbukti merugikan keuangan BUMN.

Namun, sampai disini timbul pertanyaannya bagaimana jika sebaliknya organ BUMN baik itu, Direksi, Komisaris, atau Dewan Pengawas justru bertindak di wilayah hukum bisnis yang pada akhirnya merugikan keuangan BUMN/Keuangan Negara. Untuk menjawab pertanyaan itu, maka perlu disajikan kembali Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013. Bahwa, telah jelas Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya menyatakan bahwa pengelolaan kekayaan BUMN harus di dasarkan paradigma *(business judgement rules)* artinya bahwa telah terjadi pergesaran paradigma pengelolaan kekayaan

¹⁴ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013.

¹⁵ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013.

¹⁶ Merdiansa Papatungan, “Diskursus Kewenangan Audit BPK terhadap BUMN (Persero) Pasca Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013”, *Jurnal MIMBAR HUKUM*, Vol. 29 Nomor 3. (2017), hlm. 439.

BUMN dari (*government judgement rules* atau tindakan pemerintahan) ke (*business judgement rules* atau keputusan bisnis). *Pertama*, dalam doktrin *business judgement rules*, seorang pimpinan perusahaan atau direktur tidak bisa dituntut serta merta karena tindakan yang diambil oleh direktur yang bersangkutan telah menyebabkan kerugian BUMN, melainkan sebaliknya direktur yang bersangkutan harus mendapat perlindungan hukum sepanjang tindakan/keputusan yang diambil berdasarkan prinsip kehati-hatian dan itikhad baik perusahaan, sehingga kerugian yang timbul dikemudian hari tidak bisa secara otomatis digolongkan sebagai kerugian negara, tetapi harus diterima sebagai kerugian bisnis karena sudah menjadi konsekuensi dalam berbisnis. Sedangkan *Kedua*, dalam doktrin *government judgement rules*, seorang pimpinan perusahaan atau direktur dapat saja dituntut secara hukum administrasi/hukum pidana apabila tindakan/keputusan pemerintahan yang diambil telah menyebabkan kerugian BUMN "dalam tanda kutip kerugian negara juga".

Misalnya, jika dituntut secara administrasi maka prosedur dan mekanisme pertanggungjawaban kerugian keuangan negara telah diatur dalam UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, lebih tepatnya dalam ketentuan Pasal 20 Ayat (4) menjelaskan bahwa "apabila hasil pengawasan aparat intern pemerintah (APIP) terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian negara maka dilakukan pengembalian keuangan negara paling

lama 10 hari kerja sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan". Kemudian Badan dan/atau pejabat pemerintahan itu diberikan kesempatan untuk dapat melakukan klarifikasi dengan mengajukan permohonan kepada pengadilan TUN (Lihat Pasal 21 UU AP).¹⁷

Tetapi, semestinya dalam konteks pengelolaan keuangan BUMN, sudah seharusnya seorang Direktur mendapat perlindungan hukum atas setiap tindakan/keputusan yang diambil.¹⁸ Hanya saja, perlu diklasifikasi atau dibedakan dalam konteks/wilayah manakah Direktur itu bertindak. Jika tindakan-tindakannya itu, dalam wilayah bisnis-berbisnis (*business judgement rules*) maka kerugian yang ditimbulkan pula adalah kerugian bisnis, sepanjang tindakan/keputusan yang diambil oleh direktur sesuai dengan prinsip-prinsip berbisnis yang baik yaitu "adanya itikad baik, tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau kerugian tersebut bukan disebabkan karena kesalahan atau kelalaiannya".¹⁹ Sebaliknya, jika seorang direktur itu bertindak dalam wilayah hukum administrasi dan ternyata telah menimbulkan kerugian BUMN/Negara maka tindakan/keputusan tersebut dapat dimintai pertanggungjawaban secara hukum administrasi.

e. Bentuk Pengawasan Negara terhadap BUMN

Pengawasan Negara terhadap BUMN merupakan amanat dari Putusan MK No 001-021-022/PUU-I/2003. Pada substansinya, Mahkamah memberikan makna baru yang

¹⁷ Lihat Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014.

¹⁸ Ikhsan Lubis dan Neneng Oktarina, "Perlindungan Hukum Terhadap Direksi yang diberhentikan tanpa melalui Rapat Umum Pemegang Saham" *Jurnal UNES LAW REVIEW*. Vol. 1 Nomor 2. (2018). hlm. 178.

¹⁹ Frans Affandhi, Bismar Nasution, Mahmul Siregar, dan Mahmud Mulyadi, "Business Judgement Rule dikaitkan dengan Tindak Pidana Korupsi yang dilakukan oleh Direksi Badan Usaha Milik Negara terhadap Keputusan Bisnis yang diambil" *USU Law Journal*, Vol. 4 Nomor 1. (2016). hlm. 42.

cukup luas dari frasa "dikuasai oleh negara" yang meliputi: pengaturan, pengurusan, pengelolaan dan pengawasan. Sehingga dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap BUMN, Negara selaku pemegang otoritas telah memberikan mandatnya kepada DPR, BPK, KPK, APIP, Komite Audite, Komisaris, Dewan Pengawas, dan lain sebagainya untuk bertindak atas nama negara dalam mengawasi BUMN beserta Keuangannya.

Secara teoritis, pengawasan merupakan instrument Hukum Administrasi yang dapat dibagi dalam beberapa konteks antara lain; (1) pengawasan menurut kelembagaannya yaitu terdiri atas lembaga pengawas internal dan pengawas eksternal; (2) pengawasan menurut sifatnya yaitu pengawasan yang bersifat preventif dan pengawasan yang bersifat represif.²⁰

Dalam kaitannya dengan pengawasan BUMN, maka secara teoritis lembaga-lembaga atau badan-badan yang mendapat mandat langsung dari negara dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1. Lembaga Pengawas Intern:
 - a. APIP atau Aparatur Pengawasan Intern Perusahaan, menjalankan fungsi pengawasan yang bersifat Preventif;
 - b. Komite Audit, menjalankan fungsi pengawasan yang bersifat Preventif;
 - c. Komisaris, menjalankan fungsi pengawasan yang bersifat Preventif;
 - d. Dewan Pengawas, menjalankan fungsi pengawasan yang bersifat Preventif.
2. Lembaga Pengawas Ekstern:
 - a. DPR, menjalankan fungsi pengawasan yang bersifat Preventif;

- b. BPK, menjalankan fungsi pengawasan yang bersifat Preventif;
- c. KPK, menjalankan fungsi pengawasan yang bersifat Represif.

Di kesempatan ini, penulis tidak akan membahas secara detail prosedur dan tata cara pengawasan yang dilakukan oleh "lembaga pengawas intern" karena dapat saja dilihat dalam (UU No 19 Tahun 2003). Melainkan, penulis tertarik untuk membahas bentuk pengawasan yang dilakukan oleh "lembaga pengawas ekstern". Berikut penjelasannya:

1) Bentuk Pengawasan DPR terhadap Pengelolaan BUMN

Berdasarkan ketentuan, Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa DPR memiliki tiga fungsi utama yaitu, fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Karena terjadi pergeseran kekuasaan yang begitu kuat ke arah DPR, maka sering muncul anggapan bahwa sekarang telah terjadi gejala yang berkebalikan dari keadaan sebelum perubahan UUD 1945. Dulunya, sebelum UUD 1945 di amandemen yang terjadi adalah gejala "*executive heavy*", namun setelah amandemen UUD 1945 keadaan berubah menjadi "*legislative heavy*". Akan tetapi, menurut studi yang dilakukan oleh "Margarito Kamis" sistem konstitusional yang baru pada dewasa ini, ternyata baik itu DPR maupun Presiden kedua-duanya sama-sama menikmati kedudukan yang kuat dan sama-sama tidak dapat dijatuhkan melalui mekanisme politik.²¹

Pada umumnya, bilamana mengikuti paradigma sistem pemerintahan berdasarkan konstitusi, ternyata fungsi pengawasan DPR

²⁰ Adam Setiawan, "Eksistensi Lembaga Pengawasan Pengelolaan Keuangan Negara" *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 49 Nomor 2, (2019) hlm. 272-273.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 117.

hanya dimaksudkan pada Presiden yang notabene-nya adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Sebagai contoh, apabila presiden ingin meratifikasi perjanjian internasional maka harus dengan persetujuan DPR (Pasal 11 UUD 1945). Begitu juga, apabila presiden mengangkat dan/atau menerima duta harus memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13 UUD 1945). Dengan demikian, sistem konstitusional menghendaki agar adanya mekanisme "*check and balances*". Lalu, apakah bentuk pengawasan DPR dapat juga diterapkan kepada BUMN yang kedudukannya berada dibawah Presiden (Kementerian BUMN)?

Untuk membuka jawaban atas pertanyaan itu, maka dengan mengacu pada "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XVI/2018" atas perkara pengujian UU BUMN. Pada pokoknya, Mahkamah berpendapat bahwa fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR tidak dapat diterapkan ketika BUMN sedang beroperasi. Akan tetapi, fungsi pengawasan DPR sedari awal sudah dimainkan oleh DPR pada saat proses legislasi berjalan. Dalam hal ini, ketika Pemerintah mengajukan RUU APBN untuk dibahas bersama maka saat itu juga DPR telah memainkan fungsinya sebagai lembaga pengawas keuangan negara, maka DPR dapat saja menyetujui ataupun menolak RUU APBN yang diajukan oleh Pemerintah.²²

Namun, sekalipun DPR dibatasi fungsi pengawasannya terhadap BUMN hanya pada "mekanisme legislasi". Tetapi, pada suatu ketika bilamana terjadi kerugian besar-besaran di BUMN yang disebabkan sesuatu hal yang tidak wajar, maka DPR dapat menggunakan

"Hak Angket" untuk mengawasi BUMN sama persisnya ketika DPR meng-angket kinerja KPK pada Tahun 2017.

2) Bentuk Pengawasan BPK terhadap pengelolaan BUMN

Sebagian kalangan beranggapan bahwa pengawasan yang dimainkan oleh DPR semata-mata bersifat politis. Itu sebabnya, secara konstitusional hanya ada satu Badan yang berwenang untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab terhadap keuangan negara yaitu BPK (menurut ketentuan Pasal 23E). Pasal 3 Ayat (1) UU No 15 Tahun 2004 menyebutkan bahwa, "Pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh BPK meliputi unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara". Dengan begitu, bilamana mengikuti logika UU No 15 Tahun 2004 maka segala kekayaan yang ada di BUMN merupakan objek pemeriksaan BPK.

Bentuk Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK dapat meliputi pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. "Pasal 4 UU No 15 Tahun 2004 menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan Pemeriksaan Keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan; Pemeriksaan Kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta serta pemeriksaan aspek efektivitas; sedangkan Pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang tidak termasuk pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja".²³

²² Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XVI/2018.

²³ Lihat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004

Hasil pemeriksaan atas keuangan laporan keuangan, BPK memuatnya dalam bentuk opini. Sementara itu, hasil pemeriksaan atas kinerja memuat temuan, kesimpulan, dan rekomendasi. Serta, pemeriksaan dengan tujuan tertentu memuat kesimpulan. Dalam kaitannya dengan pemeriksaan keuangan BUMN, ternyata UU No 19 Tahun 2003 "Pasal 71" memberikan kewenangan kepada BPK untuk melakukan pemeriksaan keuangan BUMN. Bahkan dalam melakukan pemeriksaan keuangan negara BPK dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern perusahaan (APIP) untuk menjadi rujukan Pemeriksaan selanjutnya.

Hanya saja menurut hemat penulis, dalam konteks pemeriksaan keuangan negara ternyata BPK hanya di posisikan sebagai lembaga "co-auditor" artinya bahwa, semua hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh BPK masih harus disampaikan kepada DPR, DPD, DPRD yang kemudian ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan sesuai kewenangannya.²⁴ Sehingga, apabila dalam pemeriksaan nanti ada temuan kerugian negara maka BPK tidak dapat secara langsung menindaklanjuti-nya kepada lembaga penegak hukum yang berwenang (berdasarkan logika Pasal 22E UUD 1945). Hal ini, berbeda sekali dengan lembaga semacam BPK ini yang terdapat di Perancis yang bernama "Cour des Comptes" lembaga ini, selain diberikan kewenangan untuk mengaudit keuangan negara, dapat juga berfungsi sebagai forum "yudisial" untuk memeriksa penyimpangan-penyimpangan

yang terjadi dalam pengelolaan keuangan negara.²⁵

3) Bentuk Pengawasan KPK terhadap BUMN

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dikelompokkan dalam lembaga pengawas ektern bersama-sama dengan DPR dan BPK, hanya saja, KPK menjalankan fungsi pengawasan yang bersifat represif artinya bahwa KPK diposisikan sebagai lembaga yang penindakan menurut hukum (*law enforcement*) apabila ada kerugian negara (dalam tanda kutip kerugian BUMN).

Keberadaan KPK dalam sistem ketatanegaraan bertujuan untuk membantu kinerja kepolisian dan kejaksaan yang dinilai belum efektif dalam memberantas korupsi. Maka, sesuai dengan ketentuan Pasal 6 UU KPK menyebutkan bahwa, KPK memiliki tugas dan wewenang cukup mirip dengan dua lembaga penegak hukum lainnya yaitu, melakukan "penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap perkara-perkara tindak pidana korupsi". Hanya saja, KPK dibekali kewenangan khusus untuk melakukan "penyadapan". Namun dalam konteks pengawasan keuangan BUMN yang Problemanya adalah bagaimana nantinya dalam tataran praktek KPK membedakan antara kerugian negara dan kerugian bisnis karena hal itu menjadi sangat penting dalam menentukan apakah suatu dugaan Tipikor akan dilanjutkan pada tahapan pemeriksaan di pengadilan Tipikor. Sekalipun, KPK diberi mandat secara langsung oleh Negara untuk melawan "mafia-mafia BUMN" akan tetapi perlu diingatkan kembali

²⁴ Mieke Rayu Raba, "Peran Badan Pemeriksa Keuangan dalam Melakukan Pemeriksaan terhadap Keuangan Negara untuk Mewujudkan Pemerintahan yang baik menurut UU No 15 Tahun 2016" *Jurnal Lex Crimen*, Vol. 4 Nomor 3, (2017). hlm. 154

²⁵ Jimly Asshiddiqie. *Op.cit.*, hlm. 137.

bahwa konteks pengelolaan BUMN itu telah didasarkan pada paradigma "*business judgement rules*" artinya bahwa, bilamana ada tindakan dan/atau keputusan bisnis yang diambil oleh organ BUMN yang kemudian menyebabkan kerugian negara harus dianggap sebagai kerugian bisnis karena sudah menjadi resiko dalam berbisnis. Sebagai contoh, dapat dilihat dari kasus "mantan Direktur Utama PT Pertamina (Persero) **Karen Agustiawan** yang di vonis bebas oleh Majelis Hakim kasasi Mahkamah Agung, Pada hari senin, tanggal 9 Maret 2020, dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah Agung menyatakan bahwa, tindakan atau keputusan yang diambil oleh (KA) bukan merupakan Tindak Pidana Korupsi melainkan murni Keputusan Bisnis sehingga sudah menjadi resiko dalam berbisnis".²⁶ Kasus ini, dapat menjadi pelajaran bagi KPK untuk lebih mengedepankan asas kehati-hatian dalam menetapkan seseorang menjadi tersangka.

Apalagi, dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016. Atas Perkara Pengujian Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tipikor. Berdampak pada, pergeseran delik korupsi dari yang semula delik formil bergeser ke delik materil.²⁷ Bahkan dengan terjadi tarik-ulur kewenangan antara pengadilan Tipikor dan Pengadilan TUN dalam menilai unsur "penyalahgunaan wewenang dan kerugian negara". Sebetulnya dengan adanya Putusan MK tersebut membuat KPK dilemma dalam menetapkan status tersangka pada seseorang,

karena dalam amanat Putusan *a quo*, MK merekomendasikan agar "Hukum Pidana" dijadikan sebagai sarana terakhir "*ultimum remedium*".

D. Penutup

Kehadiran BUMN dalam tubuh ketatanegaraan Indonesia bisa diibaratkan "satu keping uang" yang memiliki dua sisi yang berbeda. Disatu sisi, BUMN hadir untuk memberikan kesejahteraan, disisi lainnya BUMN hadir untuk mengejar keuntungan. Sehingga dalam perjalanannya terdapat banyak problem dalam pengelolaan keuangan BUMN. Diantaranya problem kepemilikan saham BUMN, namun melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013 yang secara nyata dan konstitusional, MK menegaskan bahwa segala kekayaan BUMN baik terpisah maupun tidak terpisahkan, sejatinya merupakan keuangan negara. Oleh sebab itu, semua "kerugian BUMN harus dianggap pula sebagai kerugian negara". Akan tetapi, setiap kerugian negara yang timbul perlu dicermati konteks/wilayah hukumnya, karena dalam praktiknya telah terjadi pergeseran paradigma dalam pengelolaan keuangan BUMN, yang semula menggunakan paradigma "*government judgement rule*" bergeser ke paradigma "*business judgement rules*". Untuk itu, perlu dibedakan antara *Government Judgement Rule* (GJR) dan *Business Judgement Rules* (BJS). Sehingga kelak dikemudian hari terdapat tindakan dan/atau keputusan yang diambil oleh Direktur

²⁶ Dian Fath Risalah & Teguh Firmansya, "MA Lepaskan Eks Dirut Pertamina Karen Agustiawan" *Republika*, senin, 09 Mar 2020. <https://republika.co.id/berita/q6xghk377/ma-vonis-lepas-eks-dirut-pertamina-karen-agustiawan> (Diakses 20 Maret 2020).

²⁷ Fatkhurohman dan Nallom Kurniawan, "Pergeseran Delik Korupsi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016" *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14 Nomor 1, (2017) Hlm 2-3.

dan telah menimbulkan kerugian BUMN/kerugian negara, maka sesungguhnya perlu diklasifikasi atau dilihat konteksnya terlebih dahulu, apakah tindakan/keputusan itu diambil dalam wilayah hukum administrasi ataukah wilayah bisnis. Jika tindakan/keputusan itu diambil dalam wilayah hukum administrasi maka akibat hukumnya bisa dituntut secara hukum administrasi dengan mengacu pada UU No 30 Tahun 2014. Namun, sebaliknya jika tindakan/keputusan itu justru diambil dalam wilayah bisnis-berbisnis yang telah didasari itikad baik maka sesungguhnya kerugian yang timbul harus dianggap sebagai kerugian bisnis karena sudah menjadi resiko dalam dunia berbisnis. Misalnya dalam kasus, mantan Direktur Utama PT Pertamina (Persero) Karen Agustiawan yang di vonis bebas oleh Majelis Hakim kasasi Mahkamah Agung, Pada hari senin, tanggal 9 Maret 2020 sebagaimana telah disinggung diatas.

Karena itu, doktrin *business judgement rules* perlu dipahami secara komprehensif oleh lembaga-lembaga negara yang berwenang melakukan pengawasan baik secara intern maupun ekstern terhadap BUMN agar dikemudian hari para aparaturnegak hukum tidak dengan mudahnya mengkriminalisasikan seorang direktur perusahaan, melainkan harus dilihat terlebih dahulu konteks tindakan/keputusan hukum yang diambil oleh direktur yang bersangkutan.

Daftar Pustaka

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2012).
- Harun, Refly. *BUMN Dalam Sudut Pandang Tata Negara "Privatisasi, Holdingisasi, Kontrol, dan Pengawasan*. (Jakarta: Balai Pustaka, 2019).

- Rastuti, Tuti. *Seluk Beluk Hukum Perusahaan*. (Bandung: Refika Aditama, 2015).
- Tjandra, W. Riawan. *Hukum Keuangan Negara*. (Jakarta: Grasindo, 2014).

Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Fatkurohman dan Kurniawan, Nallom, "Pergeseran Delik Korupsi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016" *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14 Nomor 1, (Maret 2017). <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/1411> (Di akses 18 Maret 2020).
- Juliani, Henny, "Pertanggungjawaban Direksi BUMN Terhadap Perbuatan yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara" *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 45 Nomor 4, (Oktober 2016). <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/13739> (Di Akses 20 Maret 2020).
- Lubis, Ikhsan dan Oktarina, Neneng. "Perlindungan Hukum Terhadap Direksi yang Diberhentikan tanpa melalui Rapat Umum Pemegang Saham" *Jurnal UNES LAW REVIEW*. Vol. 1 Nomor 2 (Desember 2018). <https://review-unes.com/index.php/law/issue/view/3> (Di Akses 21 Maret 2020).
- Maulidi, Mohammad Agus. "Problematika Hukum Implementasi Putusan Final dan Mengikat Mahkamah Konstitusi Perspektif Negara Hukum" *IUS QUIA IUSTUM*, Vol 24 Nomor 4, (Oktober 2017) <https://journal.uui.ac.id/IUSTUM/article/view/9781> (Di Akses 18 Maret 2020).
- Nasution, Frans Affandhi Bismar, Siregar, Mahmud, dan Mahmud Mulyadi, "Business Judgement Rule dikaitkan dengan Tindak Pidana Korupsi yang dilakukan oleh Direksi Badan Usaha Milik Negara terhadap Keputusan Bisnis yang diambil" *USU Law Journal*, Vol. 4 Nomor 1, (Januari 2016). <https://jurnal.usu.ac.id/index.php/law/article/view/11993/5232> (Di akses 20 Maret 2020)
- Paputungan, Merdiansa, "Diskursus Kewenangan Audit BPK terhadap BUMN (Persero) Pasca Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013" *Jurnal MIMBAR HUKUM*, Vol. 29 Nomor 3, (Oktober 2017) <https://jurnal.ugm.ac.id/jmh/article/view/26884> (Di Akses 20 Maret 2020).
- Putera, Antoni, "Dualisme Pengujian Undang-Undang" *Jurnal LEGISLASI INDONESIA*, Vol. 15,

Nomor 2, (Juli 2018) <http://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/172> (Di Akses 19 Maret 2020).

Putri, Riyanieta Prasetya, Jauhari, Iman, dan Rahayu, Sri Walni, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 dalam Pelaksanaan Penyelesaian Piutang Negara pada Bank Badan Usaha Milik Negara" *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.4 Nomor 2, (Desember 2016). <http://jurnal.unsyiah.ac.id/MIH/article/view/5757> (Diakses 19 Maret 2020).

Raba, Mieke Rayu. "Peran Badan Pemeriksa Keuangan dalam Melakukan Pemeriksaan terhadap Keuangan Negara untuk Mewujudkan Pemerintahan yang baik menurut UU No 15 Tahun 2016" *Jurnal Lex Crimen*, Vol. 4 Nomor 3, (Mei 2017). <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexcrimen/article/view/15611> (Di Akses 20 Maret 2020).

Setiawan, Adam, "Eksistensi Lembaga Pengawasan Pengelolaan Keuangan Negara" *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 49 Nomor 2, (April 2019) <http://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/view/2002> (Di akses 18 Maret 2020).

Suhardin, Yohanes, "Peranan Negara dan Hukum dalam Memberantas Kemiskinan dengan Mewujudkan Kesejahteraan Umum" *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol 42 Nomor 3, (September 2012). <http://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/view/274> (Di Akses 18 Maret 2020).

Peraturan

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang "Badan Usahan Milik Negara"

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang "Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara"

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang "Administrasi Pemerintahan"

Putusan Mahkamah konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XVI/2018

Internet

Dian Fath Risalah & Teguh Firmansya, MA Lepaskan Eks Dirut Pertamina Karen Agustawan. *Republika*, senin, 09 Mar 2020. <https://republika.co.id/berita/q6xghk377/ma-vonis-lepas-eks-dirut-pertamina-karen-agustiawan> (Diakses 20 Maret 2020).