

PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM TERHADAP KERUGIAN KEUANGAN NEGARA PADA BUMN/PERSERO

Dwi Ananda Fajar Wati

Pengadilan Negeri Blora
E- mail : dwianandafajarwati@gmail.com

Abstract :

Issues regarding legal accountability to state-owned corporation loss toward state finance have been considered significant concerning the importance of the existence of the state-owned corporation as one of the driving wheel of national development. There are, however, numerous laws and regulations which regulate the state owned corporation. To some communities, these regulations tend to limit the performance of the corporations itself as an independent legal entity, and in turn, the corporation faces difficulties to compete with private corporations. Based on the issue, this thesis aims to evaluate the concept whether the wealth of the state-owned corporation is the wealth of the state; to evaluate whether the loss of state-owned corporation is a state loss; and to evaluate the legal accountability towards the loss and the settlement compensation of the state owned corporation administrators. Based on the research, it is found that to this date, the accountability of the state-owned loss is regulated by multi laws, in which the private law, state administrative law, and criminal law. This fact is based on the vast interpretation of state finance in the State Finance Law, and in turn, the loss in this section is considered as the loss of state's finance. This finding also shows that the legal accountability of state finance loss in a state owned corporation is regulated in the statutory laws associated with state finance and the regulation of the state owned corporation itself. Moreover, State-Owned Corporation is also regulated in the regulation about corporation and limited company as if it was a private company.

Keywords : Responsibility, corporation, loss toward state finance

Abstrak :

Isu mengenai akuntabilitas hukum untuk kerugian perusahaan milik negara terhadap keuangan negara telah dianggap signifikan mengenai pentingnya keberadaan perusahaan milik negara sebagai salah satu penggerak roda pembangunan nasional. Namun demikian, banyak undang-undang dan peraturan yang mengatur perusahaan milik negara. Untuk beberapa komunitas, peraturan ini cenderung membatasi kinerja perusahaan itu sendiri sebagai entitas hukum independen, dan pada gilirannya, perusahaan menghadapi kesulitan untuk bersaing dengan perusahaan-perusahaan swasta. Berdasarkan hal tersebut, tesis ini bertujuan untuk mengevaluasi konsep apakah kekayaan perusahaan milik negara adalah kekayaan negara; untuk mengevaluasi apakah hilangnya perusahaan milik negara adalah kerugian negara; dan untuk mengevaluasi pertanggungjawaban hukum terhadap kerugian dan kompensasi penyelesaian BUMN administrator perusahaan. Berdasarkan penelitian, ditemukan bahwa sampai saat ini, akuntabilitas kerugian BUMN diatur oleh undang-undang multi-, di mana hukum privat, hukum administrasi negara, dan hukum pidana. Fakta ini didasarkan pada interpretasi yang luas dari keuangan negara dalam UU Keuangan Negara, dan pada gilirannya, hilangnya bagian ini dianggap sebagai kerugian keuangan negara. Temuan ini juga menunjukkan bahwa akuntabilitas hukum kerugian keuangan negara dalam sebuah perusahaan milik negara diatur dalam undang-undang hukum yang terkait dengan keuangan negara dan peraturan dari perusahaan milik negara itu sendiri. Selain itu, Milik Negara Corporation juga diatur dalam peraturan tentang perusahaan dan perusahaan terbatas seolah-olah itu sebuah perusahaan swasta

Kata kunci : BUMN/Persero, Kerugian Keuangan Negara, Pertanggungjawaban Hukum

PENDAHULUAN

Pembangunan ekonomi sebagai salah satu tonggak pencapaian tujuan bernegara sebagaimana yang dimaksud dalam alinea ke 4 Pembukaan Undang - undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan : melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social, dari masa ke masa selalu menjadi fokus utama dalam dalam hal agenda kebijakan pembangunan pemerintahan, hal ini tidak lain disebabkan baiknya struktur perekonomian suatu bangsa menentukan eksistensi bangsa dan negara dimasa yang akan datang

Pola pembangunan ekonomi, yang didalamnya mengandung kebijakan / politik ekonomi pemerintah dari kurun waktu berdirinya negara kesatuan Republik Indonesia selalu mengalami perubahan sejalan dengan berubahnya pondasi dasar negara yaitu konstitusi sebagai hukum dasar pelaksanaan pelaksanaan berbangsa dan bernegara termasuk yang menyangkut perekonomian negara. Hal ini perlu dipahami bahwa sebagaimana yang diutarakan oleh Jimly Asshidiqie, negara Indonesia merupakan salah satu negara yang meletakkan hukum dasar ekonominya dalam konstitusi

(konstitusi ekonomi) Dalam hal ini negara telah berperan turut serta dalam mencampuri urusan yang menyangkut kepentingan warga. Sebagaimana diketahui salah satu tipe negara yang berbeda dengan negara-negara klasik yaitu negara kesejahteraan modern (welfare state modern) yang pemerintahannya bertanggung jawab penuh untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar social dan ekonomi dari setiap warga negar agar mencapai suatu standar hidup yang minimal, merupakan antithesis dari konsep “negara penjaga malam” (Nachtwakerstaat) yang tumbuh dan berkembang di abad 18 hingga pertengahan abad 19. Hal ini tercermin dalam UUD 1945 yang menganut tipe negara kesejahteraan modern.

Indonesia merupakan negara yang mempunyai konstitusi ekonomi, hal ini terlihat d idalam ketentuan Pasal-pasal UUD 1945 yang mengatur khusus mengenai keuangan negara. Dasar hukum yang mengatur mengenai keuangan negara diatur secara tertulis didalam konstitusi dan berbagai undang-undang sebagai perpanjangan tangan konstitusi, hal ini didasari mengingat pentingnya keuangan negara dan peran negara sebagai penjamin kesejahteraan rakyatnya. Namun demikian, didalam ketentuan UUD 1945 tidak dijelaskan secara tegas apa yang dimaksud dengan keuangan negara namun demikian UUD 1945 menunjuk kepada Undang-Undang untuk memperjelas dan

mempertegas posisi dan kedudukan keuangan negara termasuk ruang lingkup, pengelolaan dan pertanggungjawabannya yakni Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU Keuangan Negara). Selain itu terdapat pula Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara yang mendukung ketentuan-ketentuan yang termuat dalam Undang-Undang Keuangan Negara tersebut.

Undang-Undang Keuangan Negara memberikan pengertian yang tegas mengenai apa yang dimaksud dengan keuangan negara serta ruang lingkup apa saja yang termasuk dalam pengertian keuangan negara. Ruang lingkup keuangan negara menjadi sangat luas tidak hanya terbatas kepada APBN/APBD namun termasuk pula kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah. Hal inilah kemudian yang menjadi permasalahan karena sebagaimana diketahui menurut hukum korporasi/privat perusahaan negara/daerah dalam hal ini Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maupun Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) memiliki kekayaan yang terpisah dari pemiliknya, yakni negara cq. pemerintah.

Penyelenggara tugas Negara secara langsung mengakibatkan pengurusan dibidang keuangan negara, agar tugas negara berjalan lancar sesuai dengan tujuan yang hendak

dicapai diperlukan biaya yang cukup. Sehubungan dengan tugas negara yang diselenggarakan untuk kepentingan umum maka rakyat dibebani biaya penyelenggara secara tidak langsung, misalnya seperti pajak, bea, dan cukai, retrebusi dan iuran. Dengan mengalirnya pembayaran iuran ke kas negara maka dapat menyediakan biaya bagi penyelenggaraan tugas-tugasnya. Berdasarkan pertimbangan ini maka dalam pembahasan tentang keuangan negara tidak bisa tidak kita harus memmbicarakan negara, tujuan pemerintah yang akan dilihat dari sudut hukum tata negara. Hubungan antara fungsi negara dan keuangan negara bukanlah hal yang baru, tetapi telah dikebangkan oleh peletak dasar keuangan negara dan juga peletak dasar ekonomi liberalisme, yakni sarjana besar Inggris Adam Smith dalam bukunya *Wealth of Nations*. Dalam pembahasannya diuraikan hubungan antara fungsi negara dengan pengeluaran negara yang menjadikan hal utama dalam keuangan negara ketika itu. Menurut beliau bahwa pengeluaran negara didasarkan pada analisis fungsi negara.

Meskipun liberalisme Adam Smith banyak ditinggalkan dalam hubungannya dengan fungsi negara abad ini, pikirannya tentang fungsi negara liberal abad XIX sampai dengan negara kesejahteraan social atau social welfare mengalami proses dalam berbagai tingkat perkembangannya. Pada masa ini tidak ada lagi negara yang tujuannya

atau menjadi negara sebagai fungsi dalam “polisi jaga malam” yang tujuannya menjadikan negara sebagai fungsi “hakim” yang memelihara atau memepertahankan ketertiban hukum. Dengan kata lain bahwa fungsi negara tidak hanya sebagai fungsi “hakim” atau lautan kepentingan sebagaimana yang dikemukakan oleh Laski, tidak juga hanya fungsi perdamaian seperti yang dikemukakan Kranenburg dan juga tidak hanya menata/ memelihara/ mempertahankan tertib masyarakat yang dikemukakan oleh Logemenn.

Berdasarkan uraian di atas, maka yang menjadi permasalahan adalah bagaimana kedudukan kekayaan pada BUMN/Persero? dan bagaimana pertanggung-jawaban hukum terhadap kerugian negara dari penggunaan kekayaan pada BUMN/Persero?

PEMBAHASAN

Kedudukan Kekayaan Pada BUMN/Persero

▪ Status hukum kekayaan BUMN/Persero dalam pengelolaan keuangan Negara

BUMN yang berbentuk Persero pada dasarnya adalah perusahaan yang berbentuk perseroan terbatas sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas yang telah digantikan oleh Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut UUPT). Hal ini dapat

dilihat dari pencantuman kata “Perseroan Terbatas” pada BUMN berbentuk persero dan sesuai dengan ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN), yang menyebutkan bahwa 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.

UUPT secara tegas menyebutkan bahwa perseroan terbatas adalah badan hukum. Pasal 1 angka (1) UUPT mendefinisikan perseroan terbatas sebagai badan hukum yang merupakan persekutuan modal, 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.¹ Status badan hukum tersebut diperoleh oleh perseroan terbatas bersamaan dengan tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI mengenai pengesahan badan hukum Perseroan.² Sejak diperolehnya status badan hukum tersebut, maka tanggung jawab para pemegang saham berubah menjadi tanggung jawab terbatas pada modal yang disetorkannya pada perseroan. Tanggung jawab terhadap perikatan-perikatan yang

¹ UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Pasal 1 angka (1).

² UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Pasal 7 ayat (4).

dilakukan perseroan menjadi tanggung jawab perseroan itu sendiri sebagai badan hukum.

Pada prinsipnya cara pandang terhadap PT sebagaimana diuraikan di atas akan dipergunakan untuk menganalisis status kekayaan yang terpisah pada BUMN Persero untuk menentukan status kepemilikan kekayaan BUMN Persero. Karena sebagaimana diketahui bentuk badan usaha PT dipilih dengan alasan, karakter ini menarik sebab mempunyai kekayaan terpisah (*separate legal entity*) dan modal yang terbagi atas saham-saham (*shares*). Pada karakter pertama, kekayaan terpisah atau *separate legal entity*, penting diadopsi untuk menghilangkan birokrasi dan rigiditas, yang menjadi problem pengembangan Perusahaan Negara. Dengan *separate legal entity*, Persero dapat memisahkan diri dari pengaruh Negara, dapat melakukan tindakan hukum dalam lingkup hukum privat (*privatrechthandeling*) atau melakukan bisnis (*bisnizakelijk*) tanpa diganggu birokrasi.³

Terhadap BUMN/Persero, pengelolaannya tunduk kepada ketentuan UU BUMN dan UUPU serta Undang-Undang tentang Pasar Modal untuk BUMN/Persero terbuka. Hal ini menyebabkan sistem pengelolaan dan pertanggungjawabannya berbeda dengan sistem pertanggungjawaban APBN/APBD meskipun terdapat uang negara disana. Karakter

PT sangat lekat pada BUMN/Persero sehingga ketentuan hukum yang berlaku terhadap PT juga berlaku bagi BUMN/ Persero. Untuk mengetahui kedudukan kekayaan BUMN/ Persero, harus melihat kepada sumber kekayaan BUMN/Persero. Sumber kekayaan BUMN/Persero terbagi dalam 2 golongan, yaitu pendanaan yang disebut dengan penyer-taan modal negara, yang berbentuk saham-saham yang masuk dalam kekayaan Persero dan penyer-taan negara berupa pendanaan yang bersumber dari anggaran pelaksanaan PSO (*Public Service Obligation*) yang tidak masuk dalam kekayaan Persero.

Kekayaan yang dipisahkan dari APBN yang kemudian dijadikan sebagai modal pendirian BUMN/Persero ataupun yang terdiri dari saham-saham dengan sendirinya akan menjadi kekayaan BUMN/Persero bukan lagi kekayaan negara. Hal ini disebabkan adanya perbedaan kedudukan negara pada BUMN/ Persero, ketika negara masuk sebagai bagian dari BUMN/Persero, maka kedudukannya adalah sebagai shareholder atau setara dengan pemegang saham lainnya. Negara cq. pemerintah tidak lagi sebagai badan hukum publik yang memegang kuasa penyelenggara-an negara tapi sebagai badan hukum privat yang tunduk kepada ketentuan persero.

BUMN Persero adalah entitas hukum yang terpisah dari pendirinya yang dalam hal ini adalah Negara cq. Pemerintah. Sebagai badan hukum yang mandiri dan terpisah,

³ Wuri Andriyani, *Kedudukan Persero Dalam Hubungan Dengan Hukum Publik dan Hukum Privat*, www.gagasanhukum.com, diakses 18 April 2011.

maka tindakan-tindakan yang dilakukan oleh BUMN Persero, demikian pula tanggung-jawab atas tindakan tersebut merupakan tindakan dan tanggungjawab BUMN Persero itu sendiri, bukan merupakan tindakan Negara atau pemerintah. Begitu pula dengan kepemilikan kekayaan dan asetnya. Berarti sejak status BUMN Persero sebagai badan hukum maka sejak saat itu hukum memperlakukan pemegang saham dan direksi terpisah dari BUMN Persero itu sendiri.

Perusahaan dengan tanggung jawab terbatas, tidak hanya kepemilikan kekayaan oleh perusahaan saja yang terpisah dengan uang yang dimiliki oleh orang yang menjalankan perusahaan melainkan juga pemegang saham perusahaan tidak bertanggung jawab atas utang perusahaan. Pasal 4 ayat (1) Undang-undang nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN menyatakan bahwa modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Penjelasan Pasal 4 ayat (1) jelas menyebutkan makna dan tujuan pemisahan kekayaan negara tersebut dengan menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan dipisahkan adalah memisahkan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal Negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarka pada sistem

Sedangkan anggaran yang terkait dengan PSO tetap tunduk kepada ketentuan Undang-Undang Keuangan Negara karena

anggaran ini murni dari APBN dan tetap dipandang sebagai bagian dari APBN yang pengelolaan dan pertanggungjawabannya mengikuti sistem pertanggungjawaban keuangan negara. Perlu dijelaskan sebelumnya, yang dimaksud PSO adalah kewajiban pelayanan umum yang diemban oleh BUMN/Persero sebagai entitas hukum, karena sesuai dengan tujuan berdirinya BUMN/Persero selain untuk mengejar keuntungan juga “menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak”, atau dengan kata lain dalam PSO, BUMN berperan sebagai wakil pemerintah/negara karena pada hakikatnya yang melaksanakan fungsi pelayanan umum adalah negara.

Berdasar pengaturan ini maka terdapat dua macam penggunaan “penyertaan modal negara”. Pertama, yang digunakan pemerintah untuk mendirikan perusahaan, dan kedua “Penyertaan Modal Negara” yang disebut hanya dengan “penyertaan” saja. Karena terkait APBN maka semua penyertaan ini harus digunakan Peraturan Pemerintah (PP), sedangkan untuk penyertaan yang berasal dari kapitalisme cadangan dan sumber lainnya, dilakukan dengan RUPS dan oleh menteri negara BUMN. Sumber-sumber lain yaitu keuntungan revaluasi asset dan agio saham. Penjelasan Pasal 4 ayat (5) UU BUMN menegaskan bahwa apabila sumber-sumber dana ini akan dijadikan penyertaan,

tidak perlu dilakukan dengan Peraturan Pemerintah, sebab berdasarkan penjelasan Pasal 4 ayat (2) bahwa sumber dana ini telah terpisah dari APBN. Batasan penggunaan ekanisme APBN adalah pada penggunaan dana tersebut. Apabila kemudian dana-dana tersebut diatas tidak dijadikan penyertaan modal, tetapi murni untuk membiayai proyek-proyek pemerintah yang dilaksanakan oleh BUMN, maka pertanggungjawabannya adalah pertanggung jawaban sesuai asas-asas pengelolaan keuangan negara.

Sehingga apabila menilai kekayaan BUMN dikaitkan dengan keuangan negara maka rezim hukum yang dapat diberlakukan adalah: a) rezim hukum keuangan negara (UU Keuangan Negara) yang mengatur pengelolaan kekayaan Negara yang tidak dipisahkan APBN/APBD); b) rezim hukum korporasi (UU BUMN) yang mengatur pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan (BUMN); c) rezim hukum Keuangan Negara hanya berlaku bagi BUMN sebatas yang terkait dengan permodalan dan eksistensi BUMN. Misalnya, di dalam UU BUMN diatur bahwa pendirian, penggabungan, peleburan, pengambilalihan, perubahan modal, privatisasi, dan pembubaran BUMN ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, dan bahkan dalam proses-nya melibatkan Menteri Teknis, Menteri Keuangan, Presiden, dan DPR. Sedangkan tindakan-tindakan operasional (di luar permodalan dan eksistensi BUMN),

tunduk sepenuhnya kepada rezim hukum korporasi.

Dengan demikian, kedudukan kekayaan BUMN/Persero terkait dengan dua aspek hukum yang mengaturnya, yakni hukum keuangan negara (*publik*) dan hukum korporasi (*privat*) hal ini dapat dilihat ketika negara menyertakan modalnya kepada BUMN/Persero harus ada mekanisme ketentuan hukum administrasi yang mengaturnya, begitu pula ketika negara cq. pemerintah ingin mendirikan suatu BUMN/Persero atau ketika negara menyertakan anggaran PSO dalam APBN kemudian memberikan mandat kepada BUMN/Persero untuk melaksanakannya, tindakan pemerintah masih dalam kuasa hukum publik (*publieke rechthandeling*) yang dilakukan dalam bentuk pernyataan keinginan (*wilsverklaring*) dalam bentuk peraturan pemerintah. Namun ketika kekayaan yang dipisahkan dari APBN tersebut telah masuk kedalam modal BUMN/Persero yang terdiri dari saham-saham maka secara otomatis pengelolaannya akan tunduk kepada ketentuan hukum perseroan terbatas dan hal ini tidak berlaku terhadap anggaran pelaksanaan PSO yang tetap merupakan bagian dari pelaksanaan APBN.

▪ **Tata cara pengelolaan kekayaan BUMN/ Persero**

Pengelolaan kekayaan BUMN/Persero merupakan bagian dari pengelolaan/manajemen keseluruhan yang dipegang oleh

organ persero yakni RUPS, direksi dan komisaris. Selaku pelaksana ‘*day to day*’ persero, direksi memegang peranan penting dalam pengelolaan kekayaan persero. Oleh karena ‘uang negara’ yang masuk sebagai modal persero telah mengalami transformasi dari kekayaan negara menjadi kekayaan persero maka dalam hal pengelolaan kekayaan BUMN/Persero kental dengan sifat keperdataannya, yakni konsep kedudukan negara sebagai pemegang saham, hal ini terkait dengan 3 hal yaitu : Kekayaan Persero dalam separate legal entity, pertanggungjawaban terbatas pada saham, dan hak-hak negara sebagai pemegang saham.

Oleh sebab itu ada batasan yang tegas dalam pengelolaan kekayaan persero, negara tidak dapat lagi menganggap kekayaan yang disertakannya merupakan ‘miliknya’ namun telah dibatasi oleh prosedur yang bersifat keperdataan sebagaimana tersebut diatas. Hal mengenai pengelolaan kekayaan BUMN/persero juga telah dinyatakan secara tegas dalam ketentuan : *Asas Ultra Vires, Fiduciary Duty, Business Judgement Rule, dan Acquit et de charge*.

Selain kekayaan murni BUMN/Persero, terdapat pula kekayaan yang bersumber dari anggaran PSO atau kewajiban pelayanan umum sebagaimana salah satu fungsi BUMN/Persero maka selain pengelolaan yang mengacu kepada aturan hukum korporasi dan asas-asas yang berlaku pada tata kelola perusahaan yang baik (*Good*

Coorporate Governance), terhadap pengelolaan kekayaan yang terkait dengan PSO tetap tunduk kepada asas-asas pengelolaan keuangan negara dan pertanggungjawabannya tunduk kepada sistem pertanggungjawaban APBN.

▪ **Beberapa pemikiran tentang kerugian BUMN/Persero sebagai kerugian Negara**

Kenyataan yang terjadi sekarang khususnya dalam tindakan penegakan hukum, tidak ada pemisahan yang tegas status negara dalam pengelolaan kekayaan BUMN/Persero. Apakah sebagai penyelenggara pemerintahan atau sebagai pelaku usaha (investor). Investasi negara pada BUMN/Persero belum diperlakukan sama dengan halnya investasi oleh swasta pada perseroan terbatas. Hal ini berdampak krusial khususnya menyangkut kerugian negara. Permasalahan ini acapkali membuat takut direksi BUMN/Persero untuk mengambil keputusan dengan alasan apabila kebijakan yang mereka ambil ternyata berdampak merugikan maka mereka akan dihadapkan kepada ancaman tindak pidana korupsi.

Oleh karenanya perlu ada pemisahan tegas antara status negara selaku pelaku usaha dengan status negara selaku penyelenggara pemerintah. BUMN selaku badan usaha yang salah satu tujuannya adalah memupuk keuntungan selalu dihadapkan pada resiko kerugian. Negara selaku pemegang saham otomatis mengetahui resiko ini karena salah

satu ciri khas dari perseroan terbatas adalah kemudahan untuk mengetahui resiko akibat kegiatan usaha yaitu sebatas dari saham yang dimiliki. Artinya untung atau rugi bisa diprediksi menurut ilmu ekonomi/bisnis. Ketika untung maka negara selaku pemegang saham akan diuntungkan namun apabila rugi maka hal inipun akan ditanggung pemegang saham bisa berupa turunnya pendapatan/deviden yang diterimanya. Namun perlu dicatat negara dalam hal ini bukan selaku penyelenggara pemerintahan namun sebagai pelaku usaha maka Negara dalam konteks hukum publik tidak dirugikan.

Kerugian satu transaksi atau kerugian dalam badan hukum tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai kerugian keuangan negara karena negara telah berfungsi sebagai badan hukum privat dan terhadap badan hukum tersebut berlaku juga ketentuan Undang-undang Perseroan Terbatas.⁴ Apabila ada kerugian yang terjadi di suatu BUMN Persero, belum tentu kerugian tersebut mengakibatkan kerugian negara melainkan kerugian tersebut bisa juga merupakan kerugian perusahaan (risiko bisnis) sebagai badan hukum privat. Mengenai pertanggungjawaban atas kerugian perusahaan tersebut

seharusnya menggunakan doktrin *Business Judgement Rule*.⁵

Kerugian negara pada BUMN tidak bisa dihitung dalam pertransaksi kegiatan usaha/bisnis, Erman Rajagukguk berpendapat Pasal 60 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas telah mengatakan bahwa RUPS Tahunan menyetujui laporan tahunan dan pengesahan perhitungan tahunan. Dengan demikian, jelas kerugian tidak dihitung dari satu transaksi, tetapi dari seluruh transaksi dalam tahun yang baru lalu tersebut, bukan tiap semester, triwulan atau tiap transaksi. Bisa saja satu transaksi rugi, tetapi transaksi yang lain menguntungkan. Sehingga RUPS memutuskan perusahaan mendapat untung. Andaikata perhitungan transaksi adalah tahun yang lalu itu rugi, kerugian itu dapat ditutup dengan dana cadangan atau laba tahun lalu yang belum dibagikan. Dengan demikian, kerugian bank BUMN Persero tidak otomatis menjadi kerugian negara sebagai pemegang saham. Dan negara sebagai pemegang saham yang merasa dirugikan oleh transaksi yang dilakukan direksi dapat menggunakan pasal

⁴ Badan penelitian Dan Pengembangan & Pendidikan Dan Pelatihan Hukum Dan Peradilan, *Makna Uang Negara Dan Kerugian Negara Dalam Putusan Tindak Pidana Korupsi Kaitannya Dengan BUMN/Persero*, Penerbit : Puslitbang Hukum Dan Peradilan MARI, 2010, hal. 238.

⁵ *Black Law Dictionary*, yang dimaksud dengan Business Judgment Rule adalah *the presumption that in making business decisions not involving direct self-interest or self-dealing, corporate directors act on an informed basis, in good faith and in the honest belief that their actions are in the corporation best interest. The rule shields directors and officer from liability for unprofitable or harmful corporate transaction if the transaction were made in good faith, with due care and within the director's or officer's authority.*

54 dan pasal 98 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995.⁶

Lain halnya dengan anggaran BUMN/ Persero yang berasal dari sumber-sumber lain terkait pelaksanaan PSO yang bisa berupa dana segar, proyek-proyek dana segar, proyek-proyek yang dibiayai oleh APBN, piutang negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas, dan aset-aset negara lainnya. Pada tataran inilah pemberlakuan UU Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan peraturan pelaksanaannya mengatur. Begitu pula penerapan Pasal 71 ayat (2) UU BUMN yang mengatur tentang kewenangan BPK untuk memeriksa Persero. Negara dalam hal ini dapat melakukan gugatan baik perdata maupun pidana apabila Direksi Persero dianggap telah mengakibatkan kerugian Negara.

Lalu bagaimana bentuk kerugian dalam penggunaan kekayaan BUMN/Persero yang ideal dikategorikan sebagai kerugian negara? Definisi kerugian negara telah dijelaskan dalam UU Perbendaharaan Negara, pengertian ini mengarah pada kepastian hukum, Pasal 1 ayat (22) menyebutkan bahwa kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya akibatnya perbuatan

melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Kata “kerugian negara yang nyata dan pasti jumlahnya...” menunjukkan bahwa UU Perbendaharaan Negara menganut konsep kerugian negara dalam arti delik materiil.

Kerugian Negara timbul apabila terdapat “kekurangan” uang. Uang Negara pada saat ini harus sudah ada dan kemudian berkurang. Tidak diterimanya dividen tidak mengurangi uang Negara, tetapi mengurangi penerimaan Negara. Berbeda halnya dengan capital gain. Karena saham-saham yang ditanamkan adalah modal yang menjadi kekayaan Persero. Kerugian Negara dapat terjadi bila harga saham menurun. Apabila harga saham menurun sampai mengakibatkan menurunnya jumlah kekayaan Persero, maka dapat dikatakan Negara sebagai pemegang saham menderita kerugian. Kekurangan jumlah kekayaan berarti telah terjadi kekurangan uang. Jumlah kekayaan dapat diperhitungkan dengan pasti. Dengan demikian Negara hanya perlu membuktikan bahwa telah terjadi perbuatan melawan hukum atau kelalaian dari Direksi dan atau Komisaris. Apabila terbukti telah terjadi perbuatan melawan hukum atau kelalaian, maka Direksi dan atau Komisaris dapat dikenakan sanksi-sanksi berdasar UU Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Pemeriksaan

⁶ Erman Rajagukguk, www.bisnis.com, diakses pada 18 April 2011.

Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.⁷

Dengan mengacu kepada pengertian kerugian negara yang hanya disebutkan secara jelas dan tegas dalam ketentuan Undang-Undang Perbendaharaan Negara tersebut, maka bentuk kerugian negara yang dapat terjadi didalam BUMN/Persero adalah berupa berkurangnya kekayaan persero secara signifikan, sehingga menyebabkan menurunnya nilai saham yang dimiliki oleh negara. Namun yang perlu dibatasi adalah kekurangan uang yang dimaksud disini tentunya bukan kerugian dalam lazimnya transaksi usaha/bisnis karena kerugian dalam satu tahun laporan keuangan hanya berimbas pada berkurangnya penerimaan negara yang tidak berakibat kerugian negara. Atau kerugian tersebut bukan kerugian dalam artian resiko bisnis. Sehingga apabila ada kerugian maka hal ini perlu diuji oleh *business judgement rule* terlebih dahulu tidak langsung secara serta merta dinyatakan kerugian negara, karena kerugian Persero belum tentu kerugian negara. Harus ada kriteria resiko bisnis dan kerugian karena kesalahan dan kelalaian.

Apabila ada kerugian di BUMN/Persero maka yang harus pertama kali dinilai adalah apakah direksi dalam menjalankan kewenangannya telah memenuhi *Business Judgement rule* (Pasal 97 UU PT): a) kerugian tersebut bukan karena kesalahan dan

kelalaiannya; b) telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan; c) tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan d) telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

Apabila kerugian telah diuji melalui *business judgement rule* dan dinyatakan lolos, maka dapat dipastikan bahwa kerugian yang timbul tersebut adalah resiko dalam bisnis yang lazim terjadi. Namun apabila terbukti telah ada perbuatan melawan hukum berupa kesengajaan maupun kelalaian maka sanksi-sanksi berdasar UU Perbendaharaan Negara, UU Keuangan Negara dan Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dapat diterapkan karena ada indikasi penyebab kerugian negara yang dikehendaki atau sepatutnya diketahui oleh pelaku (pengelola BUMN/Persero).

Terkait dengan kerugian negara di tubuh BUMN dapat pula dihubungkan dengan pelaksanaan PSO (*Public Service Obligations* atau Kewajiban Pelayanan Umum) karena disini Persero berperan mewakili negara dalam hal pelaksanaan PSO sehingga secara otomatis pertanggungjawaban pelaksanaan PSO tersebut tunduk pada ketentuan hukum publik.

Penugasan khusus terkait PSO ini menyebabkan direksi juga mempunyai peran

⁷ Wuri Andriyani, Op cit, www.gagasanhukum.com, diakses 18 April 2011.

ganda sama halnya dengan posisi negara dalam BUMN/Persero. *Pertama*, sebagai pengemban tugas pemerintahan terkait Kewajiban Pelayanan Umum atau PSO yang terhadapnya berlaku hukum administrasi. *Kedua*, sebagai instrumen pencari keuntungan atau sumber pendapatan (*income*) Negara yang berlaku hukum privat/hukum perseroan.

Pertanggungjawaban ganda Direksi Persero ini terkait pada dua pendanaan/anggaran yang berbeda. *Pertama*, pendanaan terkait dengan pelaksanaan Kewajiban Pelayanan Umum atau PSO yang tidak termasuk kekayaan Persero. Pendanaan ini disebut penyertaan Negara yang tidak dijadikan modal Persero. Untuk itu pertanggungjawabannya berlaku mekanisme APBN, yang untuk Persero diatur dalam UU BUMN, UU Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Untuk itulah BPK berwenang melakukan audit keuangan Persero. *Kedua*, adalah pendanaan yang disebut dengan penyertaan modal Negara, yang berbentuk saham-saham yang masuk dalam kekayaan Persero.

Dalam kedudukannya sebagai pengguna anggaran PSO, Direksi Persero harus bertanggung jawab menurut hukum publik/hukum administrasi/hukum keuangan negara. Sanksi-sanksi pelanggaran Direksi Persero dalam kedudukannya sebagai pengguna anggaran adalah sanksi pidana, administratif

dan perdata, yaitu : a) mengganti kerugian dengan tata cara yang ditentukan BPK; b) sanksi administratif sesuai peraturan pegawai negeri bagi yang tidak memenuhi kewajibannya; c) pidana penjara dan atau denda sesuai ketentuan pidana yang berlaku bila terjadi penyimpangan kegiatan anggaran.

Oleh karena anggaran PSO murni dari APBN dan bukan termasuk dalam kekayaan Persero, maka apabila terdapat kerugian pada anggaran yang terkait pelaksanaan PSO, direksi harus bertanggung jawab secara hukum publik. Oleh karena itu wajar apabila penerapan sanksi terhadap direksi dipersamakan dengan sanksi yang dapat dijatuhkan kepada bendahara, bukan bendahara atau pejabat negara lainnya dalam konteks hukum publik.

Kerugian negara yang mungkin timbul dari pelaksanaan PSO diakibatkan oleh penyalahgunaan kewenangan oleh direksi. Penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan PSO ini terkait dengan cacat prosedur dalam pengadaan barang dan jasa, sehingga kerugian negara pada BUMN/Persero dapat dikelompokkan dalam 2 kategori, yaitu : 1) Kerugian yang disebabkan karena penggunaan kekayaan BUMN/Persero; 2) Kerugian yang disebabkan penggunaan anggaran terkait pelaksanaan PSO.

Kerugian yang disebabkan penggunaan kekayaan BUMN/Persero, dicirikan: a) bukan kerugian yang disebabkan oleh resiko bisnis; b) kerugian harus nyata, pasti dan

signifikan mengurangi kekayaan Persero; c) telah diuji dengan kriteria sebagaimana yang ditetapkan dalam *Business Judgement rule*; d) kerugian disebabkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Sedangkan kriteria kerugian negara akibat penggunaan anggaran pelaksanaan PSO adalah: a) kerugian harus nyata dan pasti mengurangi anggaran PSO; b) kerugian disebabkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai; c) kerugian disebabkan oleh perbuatan penyalahgunaan wewenang oleh direksi.

Pertanggungjawaban Hukum Terhadap Kerugian Negara Dari Penggunaan Kekayaan Pada BUMN/ Persero

▪ Pertanggungjawaban hukum direksi BUMN/Persero terkait perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian Negara

Kedudukan negara sebagai pemegang saham Persero adalah sejajar dengan pemegang saham lain. Kedudukan negara sebagai pemegang saham terpisah dan harus dibedakan tegas dengan kedudukan Negara sebagai pemerintah. Dalam kedudukannya sebagai pemegang saham, negara berarti menyertakan modal dalam bentuk saham-saham. Dalam kedudukannya sebagai pemerintah, negara menyerahkan anggaran tersendiri lepas dari saham-sahamnya, yang harus dikelola Persero untuk melaksanakan PSO. Dengan kedudukan ini, maka Direksi Persero juga mempunyai kedudukan ganda,

yaitu direksi sebagai penanggungjawab anggaran pelaksanaan PSO yang diserahkan pada Persero, dan direksi sebagai pengurus yang bertanggung jawab atas manajemen Persero.

Sebagai penanggung jawab manajerial persero, pertanggungjawaban direksi terkait pengurusan persero tergambar dalam laporan tahunan dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) Tahunan atau Luar Biasa. Lalu, bagaimana halnya dengan perbuatan hukum yang dilakukan oleh direksi yang berakibat merugikan negara telah melalui tahapan pembebasan dan pelunasan dalam RUPS Tahunan (*acquit et de charge*) dan dalam hal ini Menteri Negara BUMN (sebagai wakil pemerintah) sendiri yang bertindak sebagai RUPS? Apakah adil apabila direksi yang bersangkutan ‘ujung-ujungnya’ dimintai pertanggungjawaban secara pidana atau disangka korupsi atas tindakannya selaku direksi?

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa *acquit et de charge* merupakan pembebasan dan pelunasan kewajiban pertanggungjawaban direksi dalam konteks perdata, artinya apabila terjadi kerugian persero maka direksi dibebaskan dari kewajiban mengganti kerugian yang diderita oleh persero. Hal ini merupakan ‘harmoni’ dari kedudukan pemerintah sendiri dalam persero adalah sebagai pemegang saham. Adalah suatu hal yang mustahil dan tidak adil apabila tindakan atau keputusan yang diambil oleh direksi dengan persetujuan RUPS

dialihkan menjadi tanggung jawab publik dengan memindah pengertian ‘kerugian persero’ akibat perbuatan direksi menjadi ‘kerugian negara’, sekalipun terjadi ‘kerugian negara’ berupa pengurangan kekayaan persero secara signifikan sehingga mengurangi potensi keuntungan yang diterima oleh negara maka pertanggungjawaban yang harus dibebankan kepada direksi tetap melalui prosedur hukum privat atau tunduk kepada ketentuan UUPT yaitu melalui mekanisme RUPS, bukan melalui prosedur yang ditetapkan dalam ketentuan UU Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara ataupun ketentuan hukum pidana berupa pengkategori-an sebagai tindak pidana korupsi.

Suatu kebijakan yang telah mendapat persetujuan dari RUPS meskipun berimbas kepada kerugian tidak bisa dipidana karena hal ini merupakan resiko dalam bisnis. Terkecuali dalam pelaksanaan kebijakan tersebut terlihat adanya perbuatan yang melawan hukum yang berakibat kerugian, hal inilah yang dapat dituntut secara pidana, misalnya direksi bersangkutan melakukan penggelapan, pemalsuan data dan laporan keuangan, pelanggaran Undang-Undang Perbankan, pelanggaran Undang-Undang Pasar Modal, pelanggaran Undang-Undang Anti Monopoli, pelanggaran Undang-Undang Anti Pencucian Uang (*Money Laundering*) dan Undang-Undang lainnya yang memiliki sanksi pidana. Tuntutan korupsi tetap dapat

diterapkan dalam tindakan direksi, namun sepanjang tidak berkenaan dengan kekayaan BUMN/Persero misalnya dalam hal kasus suap oleh direksi BUMN/Persero terhadap penyelenggara negara.

Lain halnya dengan pertanggungjawaban direksi dalam kedudukannya sebagai penanggungjawab anggaran pelaksanaan PSO atau direksi berkedudukan sebagai pengguna anggaran. Direksi Persero bertanggung jawab atas penggunaan anggaran terkait pelaksanaan PSO yang diserahkan kepadanya. Hanya pada tataran inilah dapat diterapkan Pasal 71 ayat (2) UU BUMN yang mengatur tentang kewenangan BPK untuk memeriksa BUMN Persero sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Oleh karena pertanggungjawaban terhadap anggaran pelaksanaan PSO mengikuti mekanisme pertanggungjawaban APBN maka apabila terjadi ‘kerugian negara’, direksi Persero harus bertanggung jawab menurut hukum publik/hukum administrasi/hukum keuangan negara. Sanksi-sanksi pelanggaran direksi persero dalam kedudukannya sebagai pengguna anggaran adalah sanksi pidana, administratif dan perdata, yaitu: a) mengganti kerugian, dengan tata cara yang ditentukan BPK; b) sanksi administratif layaknya yang dapat dijatuhkan kepada pegawai negeri bagi yang tidak memenuhi kewajibannya; c) pidana penjara dan atau denda sesuai ketentuan pidana yang berlaku bila terjadi penyimpangan kegiatan anggaran.

▪ **Penyelesaian kerugian negara pada BUMN/ Persero**

Sebagai konsekuensi dari pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara, baik dalam UU Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara, maupun Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, diatur mengenai ketentuan pidana, sanksi administratif, dan ganti rugi yang berlaku bagi menteri/pimpinan lembaga serta pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan/kegiatan yang telah ditetapkan dalam undang-undang. Hal yang sama juga diberlakukan terhadap para bendahara yang dalam pengurusan uang/barang yang menjadi tanggung jawabnya telah melakukan perbuatan melawan hukum yang berakibat merugikan keuangan negara. Selain itu, pengertian seseorang bukan hanya bendahara, termasuk pula pegawai negeri bukan bendahara dan pejabat lain yang bertugas mengelola keuangan negara.

Dalam paparan sebelumnya, telah ditegaskan kerugian yang terkait dengan kekayaan murni Persero tidak bisa diselesaikan dengan mekanisme hukum administrasi. Hal ini telah dibatasi dengan ketentuan hukum privat sesuai dengan kedudukan negara yang sama dengan sebagai pemegang saham dalam persero atau dengan kata lain

negara hanya dapat menuntut ganti rugi sesuai dengan mekanisme keperdataan saja yang diatur dalam UUPT. Sedangkan kerugian yang dipandang sebagai ‘kerugian negara’ yang tunduk pada hukum publik (administrasi) adalah kerugian negara yang terkait perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan wewenang oleh direksi dalam pelaksanaan anggaran PSO.

Mengacu kepada ketentuan Pasal 22 ayat (5) Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menunjukkan bahwa Direksi Persero yang melakukan pelanggaran hukum atau melalaikan kewajibannya terkait keuangan Negara, baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan Negara, dapat dikenai sanksi sesuai ketetapan BPK. Di sisi lain pengaturan ini menegaskan bahwa BPK mempunyai kewenangan memeriksa keuangan semua Persero.

Masuknya ketentuan pengenaan ganti rugi terhadap pengurus/pengelola BUMN/ Persero dalam ketentuan Pasal-Pasal yang mengatur mengenai pengenaan ganti rugi terhadap bendahara menunjukkan bahwa pada akhirnya ketentuan atau tata cara penyelesaian kerugian negara yang dilakukan oleh BPK terhadap bendahara membawa implikasi hukum bahwa penyelesaian kerugian negara yang diberlakukan terhadap bendahara juga berlaku terhadap pengelola BUMN/Persero.

Pengelola Badan Usaha Milik Negara secara rinci tidak diterangkan dalam peraturan

perundang-undangan, namun dalam Penjelasan Pasal 10 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan menjelaskan bahwa yang dimaksud "pengelola" termasuk pegawai perusahaan negara/daerah dan lembaga atau badan lain. Dengan demikian, dapat diartikan bahwa pihak yang disebut sebagai "pengelola" pada suatu badan usaha milik negara adalah direksi, komisaris, dan seluruh pegawai yang menjalankan pengelolaan operasional perusahaan sehari-hari.

Ketentuan ganti rugi terhadap pengelola persero yang ditetapkan oleh BPK tersebut sangat berguna dalam upaya pemulihan atau recovery kerugian negara. Meskipun selama ini aturan mengenai tata cara penyelesaian kerugian negara pada BUMN tidak ada peraturannya secara nyata baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun peraturan dari BPK sendiri, namun setidaknya ketentuan mengenai penyelesaian kerugian negara sebagaimana dalam ketentuan UU Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dapat diberlakukan terhadap kerugian negara pada BUMN yang terkait dengan pelaksanaan PSO. Dengan demikian, tidak terjadi kekosongan hukum apabila menghadapi kasus kerugian negara pada BUMN/Persero.

▪ **Kewenangan BPK dalam pemeriksaan BUMN/Persero**

Mengenai kewenangan BPK dalam memeriksa BUMN masih diperdebatkan. Hal ini berawal dari status uang negara yang berada di tubuh BUMN. Pada suatu perseroan terbatas, termasuk persero menurut UU BUMN jo. UUPT jo. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Persero, Pasal 59 secara tegas mengatakan perhitungan tahunan perseroan wajib diserahkan kepada akuntan publik untuk diperiksa. Dengan demikian, selain akuntan publik, tidak berwenang melakukan pemeriksaan terhadap persero, mengingat status hukum uang dan status yuridis badan hukum (*rechtspersoon-recht*) persero merupakan murni dalam lingkungan hukum privat. Sehingga dari sudut hukum pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK terhadap perseroan terbatas yang sahamnya sebagian atau seluruhnya dimiliki oleh negara adalah melanggar hukum sekurang-kurangnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dinegara ini.⁸

Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dinyatakan bahwa BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah

⁸ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Praktik dan Kritik*, Edisi Ketiga, Jakarta. Penerbit : Rajawali Pres, 2010, hal. 121.

Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Tugas dan kewenangan BPK untuk memeriksa BUMN juga diakui berdasarkan Pasal 71 ayat (2) UU BUMN.

Terdapat 2 ketentuan Undang-Undang yang terkait dengan tugas pemeriksaan BPK terhadap BUMN yang mempunyai ruang lingkup berbeda, yakni Undang-Undang BUMN jo. UUPK dengan UU Keuangan Negara jo. Undang-Undang BPK. Siapakah yang paling berhak memeriksa BUMN?, karena sistem pengelolaan dan tanggung jawab keuangan BUMN sendiri tentu berbeda dengan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan pemerintah maka tentunya terdapat standar dan prosedur yang berbeda pula dengan sistem pertanggungjawaban APBN/APBD.

Mengacu kepada UUD 1945 sebagai landasan konstitusional dan tiga undang-undang tersebut diatas secara nyata menegaskan bahwa BPK mempunyai kewenangan dalam melakukan audit/pemeriksaan terhadap keuangan negara termasuk di dalamnya kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN. Sehingga tidak ada alasan bagi BUMN untuk menolak audit oleh BPK karena tidak ada pengecualian oleh Undang-Undang.

Namun demikian apabila mengacu kepada ketentuan UU BUMN dan UUPK, yang mengatur secara tersendiri pemeriksaan di

tubuh BUMN oleh Akuntan Publik (Kantor Akuntan Publik/KAP) karena yang mengatur mengenai pemeriksaan adalah dewan direksi yang ditentukan dalam RUPS masing-masing perusahaan. Pasal 71 ayat (1) UU BUMN menyebutkan pemeriksaan laporan keuangan perusahaan dilakukan oleh auditor eksternal yang ditetapkan oleh RUPS untuk Persero dan Menteri oleh Perum. 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 dimaksud diperlukan oleh pemegang saham/Menteri antara lain dalam rangka pemberian *acquitt et edcharge* Direksi dan Komisaris/Dewan Pengawas perusahaan.

Sejalan dengan UUPK dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, pemeriksaan laporan keuangan dan perhitungan tahunan Perseroan Terbatas dilakukan oleh akuntan publik.

Ketentuan mengenai kedudukan Kantor Akuntan Publik sebagai auditor eksternal telah ditegaskan dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Pasal 3 ayat (2) yang menyatakan dalam hal pemeriksaan dilakukan oleh akuntan publik berdasarkan ketentuan undang-undang, laporan hasil pemeriksaan hasil pemeriksaan tersebut

wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan.

Beberapa ketentuan tersebut diatas, menunjukan adanya posisi ganda ‘pemeriksaan eksternal’ BUMN yaitu oleh KAP dan BPK. Pembatasan sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, merupakan problema dalam pelaksanaan kewenangan BPK sebagai auditor eksternal BUMN, hal ini disebabkan sebagaimana amanat Undang-Undang tentang BPK, lembaga ini mempunyai kewenangan yang luas dalam melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan BUMN/BUMND. Namun dengan ketentuan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara telah melegitimasi kedudukan KAP sebagai auditor eksternal BUMN selain BPK.

Menyikapi hal ini, oleh karena Undang-Undang BUMN menentukan secara khusus auditor eksternal adalah akuntan publik yang ditunjuk melalui mekanisme RUPS dan dilain pihak Undang-Undang BUMN-pun memperbolehkan BPK untuk memeriksa BUMN, ditunjang dengan Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara membenarkan posisi akuntan publik sebagai auditor dengan demikian KAP maupun BPK berwenang memeriksa BUMN dengan

catatan: *Pertama*, meskipun ada mekanisme pemeriksaan oleh KAP, BPK tetap turut andil dalam memberikan opininya atas hasil laporan KAP tersebut. Atau dengan kata lain, audit yang dilakukan oleh KAP tetap berada dibawah pengawasan BPK yang diatur menurut ketentuan BPK. Akuntan publik dilatih tentang standar pemeriksaan maupun peraturan mengenai keuangan negara dan memberikannya sertifikat dan surat ijin bagi yang telah lulus ujian. *Kedua*, dengan dipergunakannya hasil general audit yang dilakukan oleh KAP terhadap BUMN oleh BPK dalam melakukan penilaian kewajaran laporan keuangan suatu BUMN, BPK tidak perlu melakukan audit ulang hanya berupa review atas audit KAP.

PENUTUP

Ketentuan yang berlaku terhadap kekayaan negara yang dipisahkan adalah ketentuan hukum publik (hukum administrasi) dan hukum privat (hukum perseroan) karena kekayaan negara yang dipisahkan kemudian masuk kedalam modal BUMN/Persero secara otomatis menjadi kekayaan BUMN/Persero. Aspek hukum administrasi hanya mengatur tata cara pemisahan kekayaan negara tersebut dan pendirian BUMN/Persero, ketika BUMN/Persero telah resmi secara hukum berdiri, kuasa negara terhadap BUMN/Persero tidak lagi sebagai badan hukum publik namun sebagai subjek hukum perdata biasa, sehingga kedudukan negara dan kekayaannya yang

masuk sebagai modal BUMN/Persero tunduk kepada hukum privat.

Sedangkan untuk perbuatan atau tindakan direksi yang mengakibatkan kerugian berkewajiban secara hukum untuk mengganti kerugian yang ditimbulkannya, karena baik konsep hukum administrasi maupun hukum privat menekankan pemulihan pada kondisi semula. Selain tanggung jawab ganti kerugian Direksi BUMN/Persero juga mempunyai pertanggungjawaban administrasi dan pidana. Sanksi administrasi dapat diberlakukan terhadap direksi persero dalam kedudukan sebagai pengguna anggaran misalnya berupa pemberhentian dari jabatannya selaku pelaksana anggaran PSO yang kemungkinan ditindaklanjuti dalam RUPS tentang layak tidaknya direksi persero tersebut mengemban tugas selaku pengelola persero. Dan sanksi pidana apabila dalam perbuatan yang dilakukan oleh persero baik dalam kapasitas sebagai penanggung jawab manajerial perusahaan ataupun sebagai pelaksana anggaran PSO mengandung unsur-unsur tindak pidana maka terhadap direksi tidak menutup kemungkinan akan diproses menurut ketentuan hukum pidana.

Oleh karena perumusan keuangan negara dalam UU Keuangan Negara yang terlalu luas berdampak negatif terhadap penerapan hukum, maka diperlukan sinkronisasi ketentuan-ketentuan tentang kekayaan negara yang dipisahkan dalam ketentuan UU Keuangan Negara dengan ketentuan hukum

perseroan, dengan cara perubahan perumusan melalui perubahan UU Keuangan Negara. Selama ini penyelesaian ganti kerugian negara yang terjadi dalam BUMN/Persero masih belum ada pengaturan secara jelas. Untuk itu disarankan kepada BPK membuat peraturan mengenai tata cara penyelesaian ganti rugi terhadap pengelola BUMN/Persero setelah berkonsultasi dengan pemerintah sebagaimana yang diamanatkan Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Sehingga aturan yang dipakai tidak lagi menggunakan aturan yang sama dengan tata cara penyelesaian ganti rugi terhadap bendahara karena sifat kekhususan dari BUMN/Persero itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

- Adya Barata, Atep dan Bambang Trihartanto (2004). *Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah : Berdasarkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara*, Jakarta. Penerbit : PT Elex Media Komputindo.
- A Dictionary for Accountants (1978), Prentice Hall of India, Fifth Edition, New Delhi.
- Agustina, Rosa (2003). *Perbuatan Melawan Hukum*, Jakarta. Penerbit : Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Andriyani, Wuri (2008). *Kedudukan Persero Dalam Hubungan Dengan Hukum Publik dan Hukum Privat*, Surabaya. Penerbit : Program Pascasarjana Universitas Airlangga.

- Asshiddiqie, Jimmly (2010). *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta. Penerbit : Kompas.
- (2010). *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, Jakarta. Penerbit : Rajawali Pers.
- Badan penelitian Dan Pengembangan & Pendidikan Dan Pelatihan Hukum Dan Peradilan (2010). *Makna Uang Negara Dan Kerugian Negara Dalam Putusan Tindak Pidana Korupsi Kaitannya Dengan BUMN/Persero*, Jakarta. Penerbit : Puslitbang Hukum Dan Peradilan MARI.
- Badan Pemeriksa Keuangan RI (1983). *Petunjuk Pelaksanaan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi*, Jakarta. Penerbit : Sekretariat Jenderal BPK RI.
- Badan Pemeriksa Keuangan (2005). *Naskah Akademis Rancangan Undang-undang Pengganti Undang-undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan*, Jakarta.
- Bohari (1990), *Hukum Anggaran Negara*, Jakarta. Penerbit : Raja Grafindo Persada.
- Djafar, M. Saidi (2008). *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta. Penerbit : Rajawali Pers.
- Campbell, Henry (1990). *Black, Black's Law Dictionary*, West Publishing.
- F. Due, John (1968). *Government Finance*, Diterjemahkan oleh : Iskandar Syah, Arief Yanin. Jakarta. Penerbit : Universitas Indonesia.
- Godhart, C (1972). *Garis-Garis Besar Ilmu Keuangan Negara*, Terjemahan Ratmoko, Jakarta. Penerbit : Jambatan.
- Hadi, M (1981). *Administrasi Keuangan Republik Indonesia*, Jakarta. Penerbit : Gaya Baru.
- Hadjon, Philipus. dan M. Yuridika (1997). *Tentang Wewenang*, No. 5 & 6 Tahun XII.
- Harahap, M. Yahya (2009). *Hukum Perseroan Terbatas*, Jakarta. Penerbit : Sinar Grafika.
- HR, Ridwan (2002). *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta. Penerbit : Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Ivan, Yulianto (2005). *Analisis Langkah dan Strategi Program Reformasi Kepabeanaan : Implementasi Fungsi Trade Facilitator dan Industrial Assistance*, dalam kajian ekonomi dan keuangan, Volume 9/Nomor 4.
- Karhi, Nisjar S (1998). *Aplikasi Akuntansi Pemerintahan Di Indonesia*, Bandung. Penerbit : Mandar Maju.
- Kelly, David (2002). *Business Law*, London. Penerbit : Cavendish Publishing Limited.
- Khairandy, Ridwan (2009). *Perseroan Terbatas ; Doktrin, Peraturan perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Yogyakarta. Penerbit : Total Kreasi Media.
- Kobusen, Mariette (1991). *De Vrijheid Van De Overheid*, W.E.J Tjeenk Willink Zwolle.
- Minarno, Nur Basuki (2009). *Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta. Penerbit : Laksbang Mediatama.
- Mustofa, Kamal (2010). *Dilema Jati Diri Keuangan Negara*, Jakarta. Penerbit : Pusdiklatwas BPKP.

Prasetya, Rudhi (1995). Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas, Disertai dengan Ulasan Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995, Bandung. Penerbit : Citra Aditya Bakti.

Purwosutjipto, HMN (1982). Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia, Jilid 2, Jakarta. Penerbit : Djambatan, Jakarta.