

# **KERUGIAN BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) SEBAGAI KERUGIAN KEUANGAN NEGARA**

Antonia Jeanne Sugiharto  
Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Surabaya  
sghjeanne@gmail.com

## **Abstrak**

Badan Usaha Milik Negara, atau yang lebih sering disebut dengan BUMN, merupakan sebuah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar dari modal yang dimiliki dikuasai oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. BUMN sendiri merupakan sebuah badan usaha, sehingga entitas bisnis tersebut berorientasi untuk memperoleh keuntungan sebanyak-banyaknya. Namun, hal yang kerap menjadi masalah adalah bahwa tidak seluruh badan usaha yang berdiri di Indonesia dapat dikatakan sebagai badan usaha yang sehat, hal ini disebabkan oleh pengelolaan yang kurang baik sehingga menimbulkan kerugian yang cukup signifikan. Dengan adanya negara sebagai pemilik modal mayoritas, sering muncul pertanyaan apakah kerugian dari BUMN dapat dikategorikan sebagai kerugian keuangan negara, yang berimplikasi pada dikualifikasikannya kelalaian pengurus BUMN itu sebagai tindak pidana korupsi. Isu pertanggung jawaban pidana atas kerugian BUMN selalu menjadi isu yang menghangat mengingat pentingnya peran BUMN sebagai penggerak ekonomi dan pembangunan nasional. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis apakah kerugian yang dialami oleh BUMN dapat dikategorikan sebagai kerugian negara.

**Kata Kunci:** Badan Usaha Milik Negara, Kerugian Keuangan Negara

## **PENDAHULUAN**

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan sebuah badan usaha yang pada dasarnya modal usahanya adalah berasal dari modal yang disertakan oleh negara kepada BUMN dan merupakan keuangan negara yang dipisahkan pada pengelolaannya sebagai bentuk penyertaan modal secara langsung dari negara.

Adanya konsep penyertaan modal ini menjadi jawaban mengenai asal-usul modal tersebut, dan juga kemana modal tersebut akan diserahkan dan/atau diserahkan.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN), pada mendefinisikan Badan Usaha Milik Negara sebagai suatu badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Berdasarkan definisi tersebut, BUMN adalah sebuah badan usaha, yang berarti dalam operasionalnya bertujuan untuk memperoleh laba atau keuntungan. Hal tersebut menjadi logis adanya karena BUMN merupakan sebuah badan usaha sebagaimana undang-undang telah mengamanatkan.

Sebuah badan usaha dalam operasionalnya untuk dapat memperoleh keuntungan, menjadi penting bahwa sebuah badan usaha dikelola dengan baik dan profesional, dalam hal ini, BUMN akan dapat menjadi baik dan sehat ketika badan usaha tersebut dikelola dengan baik dan dapat memperoleh keuntungan dan sebagian keuntungan tersebut dapat disetor kembali kepada negara sebagai dividen.

Selama proses menjalankan usaha, tentu saja tidak selamanya dalam akan terus menghasilkan keuntungan, akan ada kalanya suatu perusahaan akan merugi. BUMN, melihat dari status usahanya yang terdapat penyertaan modal usaha berasal dari negara, seringkali menimbulkan pertanyaan dalam hal terjadi kerugian terhadap badan usaha tersebut. Dalam penelitian ini, akan dilihat apakah kerugian yang dialami oleh BUMN adalah termasuk kerugian negara.

## **METODE PENELITIAN**

Menurut Soerjono Soekanto (2006), penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.

Tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian hukum yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang menggunakan peraturan perundang-undangan tertentu yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas, kemudian dianalisa hubungan antara aturan – aturan hukum tersebut agar dapat menghasilkan penjelasan yang sistematis, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Pendekatan yang digunakan adalah *Statute Approach* dan *Conceptual Approach*. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang dibahas (Peter Mahmud Marzuki, 2008). Peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan yang digunakan berkaitan dengan cipta kerja.

Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) beranjak dari pandangan – pandangan dan doktrin – doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum (Peter Mahmud Marzuki, 2008).

Pendekatan ini didasarkan pada pendapat para ahli hukum yang diperoleh dari buku – buku, literatur, jurnal, artikel, dan karya ilmiah yang berkaitan dengan

Badan Usaha Milik Negara, keuangan, dan juga kerugian negara.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Badan Usaha Milik Negara (BUMN), berdasarkan bentuknya terbagi menjadi 2 (dua) macam, yaitu Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum). Perbedaan mendasar dari kedua bentuk ini dapat dilihat dari susunan modalnya. Persero merupakan BUMN yang berbentuk perseroan terbatas. Modalnya terdiri dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dikuasai oleh negara, dan dalam pendiriannya dimaksudkan untuk memperoleh keuntungan. Berbeda dengan Persero, Perum merupakan BUMN yang keseluruhan modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham yang berorientasi pada kemanfaatan, dalam bentuk pengadaan barang dan/atau jasa dengan kualitas tinggi dan di saat yang sama, berusaha untuk mengejar keuntungan, dengan tujuan pengelolaan perusahaan.

Persero sebagai suatu badan usaha dengan orientasi untuk memperoleh keuntungan, berlaku ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut UU PT) sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 11 UU BUMN, yang menimbulkan konsekuensi bahwa selama Persero tidak diatur dalam UU BUMN,

terhadapnya ketentuan dalam UU PT akan terus berlaku.

Pasal 1 UU PT mendefinisikan suatu perseroan sebagai suatu badan hukum yang merupakan persekutuan modal, hal ini menjadi sejalan dengan pengertian BUMN itu sendiri dan juga ketentuan dalam UU PT bahwa BUMN dengan bentuk persero merupakan sebuah badan hukum, sehingga terhadap kekayaan yang dimiliki oleh Persero dan kekayaan negara menjadi dua hal yang terpisah, sebagaimana perusahaan pada umumnya dimana aset perusahaan dan aset pribadi perlu untuk dipisahkan. Setelah menguraikan perbedaan jenis BUMN, perlu juga ditinjau pengertian dari keuangan kerugian negara itu sendiri.

Keuangan negara ditinjau dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU Keuangan Negara) adalah segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Terhadap pengertian tersebut dapat ditinjau melalui dua cakupan, baik itu cakupan secara luas dan juga cakupan sempit. Apabila diartikan secara luas, keuangan negara meliputi segala hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk uang dan barang milik negara yang tidak tercakup dalam anggaran negara.

Berbeda dengan arti luas, keuangan negara secara sempit diartikan sebagai uang dan barang milik negara yang tercantum dalam anggaran negara untuk tahun yang bersangkutan. Pemisahan ini bertujuan agar terciptanya sinkronisasi pemahaman dan juga bermanfaat untuk menentukan terhadap pihak-pihak yang melakukan perbuatan menyimpang dari hukum keuangan negara (M. Djafar Saidi, 2008).

Kerugian negara didefinisikan dalam berbagai peraturan, salah satunya adalah Pasal 1 ayat (22) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang mendefinisikan kerugian negara sebagai kekurangan uang, surat berharga dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Definisi tersebut mengandung beberapa unsur agar sebuah kerugian dapat dikatakan sebagai kerugian negara. Pertama dikarenakan kerugian timbul akibat salah satu bentuk kesalahan, baik sengaja maupun lalai dan berarti perlu adanya pelaku yang dapat dimintakan pertanggungjawaban.

Kedua, berkurangnya uang, surat berharga dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya, baik itu melalui kesengajaan maupun kelalaian. Ketiga, adanya hubungan kausalitas antara perbuatan melawan hukum yang berakibat pada

berkurangnya uang, surat berharga, dan barang.

Lebih lanjut, istilah kerugian negara ini dapat ditemui dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, (selanjutnya disebut UU Tipikor) yang menyatakan bahwa kerugian negara sebagai unsur pidana, sehingga dalam hal ditemukan oleh penyidik dan dapat ditarik kesimpulan bahwa terdapat satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi, meskipun belum/tidak terdapat cukup bukti, namun telah nyata ada kerugian terhadap keuangan negara, maka hasil penyidikan dapat dilimpahkan segera untuk dilakukan gugatan.

Dengan demikian, terlihat betapa pentingnya keuangan negara untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya, sehingga terhadap pengelolaannya pun diperlukan usaha yang hati-hati, pemerintah memegang peranan penting terhadap keuangan negara sebagai sumber pembiayaan pelaksanaan negara dan juga roda penggerak ekonomi masyarakat (M. Djafar Saidi, Eka Merdekawati Djafar, 2017).

Sebagaimana disinggung sebelumnya bahwa terhadap BUMN yang

berbentuk Persero, terhadapnya berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip sebagaimana diatur dalam UU PT, menjadi sebuah konsekuensi logis ketika perseroan terbatas yang merupakan suatu badan hukum yang terdiri atas persekutuan modal, maka BUMN berbentuk persero yang merupakan badan hukum, akan terpisahkan kekayaannya antara kekayaan persero dan kekayaan negara (R. Subekti, 2005), yang berujung pada ketika BUMN mengalami suatu kerugian, kerugian ini tidak dapat disamakan dengan kerugian negara.

Dalam penanganan tindak pidana korupsi, unsur penting yang menjadi acuan utama adalah untuk membuktikan terjadinya kerugian negara, sebagaimana mengacu pada Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Meskipun pembuktian terjadinya kerugian negara menjadi penting, berdasarkan setiap uraian sebagaimana telah disampaikan sebelumnya, bahwa sesungguhnya status persero sebagai badan hukum adalah memiliki kekayaan yang berbeda. Jimly Asshiddiqie pun sepakat bahwa kekayaan badan hukum adalah terpisah dari kekayaan pendirinya yang melakukan penyertaan di dalam badan hukum tersebut, dalam hal ini adalah negara (Jimly Asshiddiqie, 2006).

Pemisahan ini juga lantas menimbulkan adanya konsekuensi persero untuk memisahkan diri dari pengaruh negara untuk dapat melakukan tindakan

hukum maupun dalam tindakan melakukan bisnis tanpa perlu adanya intervensi dari pemerintah, sehingga ketika persero telah menjadi entitas terpisah dari negara, tindakan-tindakan yang diambil oleh BUMN adalah dianggap sebagai tindakan hukum yang dilakukan oleh suatu badan hukum yang mandiri, demikian pula dengan tanggung jawab atas setiap tindakan, bahkan yang berujung pada kerugian.

Faktor lain yang perlu pula untuk dipertimbangkan adalah *Business Judgement Rule*, di mana doktrin ini memberikan perlindungan terhadap direksi suatu perusahaan dalam hal timbul kerugian apabila dalam pengambilan tindakan keputusan, apabila terhadap pengambilan keputusan tersebut telah didasarkan pada itikad baik dan berdasarkan pada prinsip kehati-hatian.

Prinsip ini juga yang akan akhirnya membawa kepada kesimpulan bahwa kerugian yang dialami oleh BUMN, meskipun terdapat keuangan negara di dalamnya, tidak menutup kemungkinan bahwa kerugian tersebut serta-merta dikategorikan sebagai kerugian, dalam hal tertentu, dapat pula dinyatakan bahwa terhadap kerugian yang terjadi adalah murni resiko dalam melakukan usaha. Sehingga, perlu ada pengujian terlebih dahulu apakah sesungguhnya kerugian yang timbul adalah hasil dari perbuatan melawan hukum atau kelalaian, ataukah

resiko bisnis biasa, dan ketika pengujian tersebut mampu menyimpulkan bahwa terdapat kelalaian ataupun kesengajaan, maka sepatutnya untuk dikenakan sanksi berdasarkan Undang-Undang yang berlaku, dan pun sebaliknya, jikalau hal tersebut murni kerugian akibat pengambilan keputusan yang kurang tepat namun telah didasarkan pada prinsip itikad baik dan kehati-hatian, tidaklah pantas terhadap kerugian tersebut untuk disimpulkan sebagai kerugian terhadap keuangan negara.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa kekayaan BUMN adalah kekayaan yang terpisah dari kekayaan negara, dikarenakan kekayaan negara di dalam BUMN hanya sebatas pada jumlah saham yang disertakan, sehingga, dalam hal terjadi kerugian oleh BUMN, hal tersebut tidak lantas menjadi kerugian negara, melainkan kerugian dari BUMN itu sendiri, kecuali dapat dibuktikan bahwa ada terjadi penjualan saham negara pada BUMN tanpa memperoleh persetujuan maupun izin dari negara sebagai pemegang saham tersebut, hal tersebut dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum baik itu dalam bentuk kesengajaan maupun kelalaian, sehingga berdasarkan hal tersebut, kerugian tersebut dapat dikategorikan sebagai kerugian negara.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi
- Marzuki, Peter Mahmud. 2008. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Saidi, Muhammad Djafar, Djafar, Eka Merdekawati. 2017. *Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik* Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Soekanto, Soerjono. 2006. *Pengantar Penelitian Hukum*. Depok: UI-Press.
- Subekti, R. 2005. *Pokok-Pokok Hukum Perdata*. Bogor: Intermasa.