

## **Status Keuangan BUMN terhadap Kekayaan Milik Negara dan Kerugiannya dalam Tindak Pidana Korupsi**

**Emmanuel Kevin Wicaksono**

Universitas Katolik Dharma cendika

**Jl. Dr. Ir. H. Soekarno No.201, Klampis Ngasem, Kec. Sukolilo, Surabaya, 60117**

**Telp.: 083854022559**

**[kevinsukro26@gmail.com](mailto:kevinsukro26@gmail.com)**

### **ABSTRACT**

*state-owned enterprise were established as a counterweight so that the government can still control the economy, especially those concerning the lives of many people. This study aims to analyze related to the financial status of the state that is used as the capital of state-owned enterprise (Persero) and whether the loss can be considered as a state financial loss and can be viewed or identified as a criminal act of corruption. The method used in this study is a normative method that elaborates and provides systematic explanations based on primary and secondary legal material sources related to state finance, business entities and State-Owned Enterprises and uses an approach (The Satute Approach) or commonly called a legislative approach to dissect and review the legislation used in research. The results of the study show that there is a difference in views or multiple interpretations regarding the wealth of state-owned enterprise between the State Finance Law, the state-owned enterprise Law, and the Limited Liability Company Law. In addition, there is confusion with state wealth in the Corruption Law, so further review of related laws and regulations is needed. The need to emphasize the principle of *lex posteriori derogate legi priori* on the enactment of laws and regulations in Indonesia in this case is meant to be related to the state-owned enterprise Law and the State Finance Law where the two regulations are not in line and are not sustainable with each other, so that there are often pros and cons to the status of state-owned enterprise-owned wealth and state-owned wealth, considering that the state-owned enterprise Law was made after the State Finance Law, then what should be used as a basis for determining the definition of state wealth against state-owned enterprise capital is the state-owned enterprise Law. There needs to be a change or revision and horizontal synchronization related to the definition and understanding of the elements detrimental to state finances in Law Number 31 of 1999 and Law Number 20 of 2001 concerning the Eradication of Corruption related to the understanding of "state financial losses".*

**Keywords: state-owned enterprise, the financial of the state, State losses, Corruption**

### **ABSTRAK**

BUMN didirikan sebagai penyeimbang agar pemerintah tetap bisa mengontrol perekonomian, terutama yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis terkait dengan status keuangan negara yang dijadikan modal BUMN (Persero) dan apakah kerugiannya bisa dianggap sebagai kerugian keuangan negara dan dapat dipandang atau diidentifikasi sebagai tindak pidana korupsi. Metode yang digunakan dalam penelitian ini merupakan metode normatif yang menguraikan serta memberi penjelasan secara sistematis berdasarkan sumber bahan hukum primer dan sekunder yang berkaitan dengan keuangan

negara, badan usaha dan Badan Usaha Milik Negara dan menggunakan pendekatan (*The Statute Approach*) atau yang biasa disebut pendekatan perundang-undangan guna membedah dan menelaah perundang-undangan yang dipergunakan dalam penelitian. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa terdapat ketidaksamaan pandangan atau multi tafsir mengenai kekayaan BUMN antara Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang BUMN, dan Undang-Undang Perseroan Terbatas. Selain itu terdapat kerancuan terhadap kekayaan negara dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi sehingga diperlukannya tindakan pengkajian lebih lanjut terhadap peraturan perundang-undangan terkait. Perlunya penekanan terhadap asas *lex posteriori derogate legi priori* terhadap pemberlakuan peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam hal ini yang dimaksud adalah terkait Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang Keuangan Negara dimana kedua peraturan tersebut tidak sejalan dan tidak berkesinambungan satu sama lain, sehingga sering terjadi pro dan kontra terhadap status kekayaan milik BUMN dan kekayaan milik negara, menimbang bahwa Undang-Undang BUMN dibuat setelah Undang-Undang Keuangan Negara, maka yang seharusnya dipergunakan sebagai dasar untuk menentukan definisi kekayaan negara terhadap modal BUMN adalah Undang-Undang BUMN. Perlu adanya perubahan atau revisi dan sinkronisasi secara horizontal terkait adanya pendefinisian dan pemahaman tentang unsur merugikan keuangan negara dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terkait pemahaman tentang “kerugian keuangan negara”.

**Kata Kunci: BUMN, Keuangan Negara, Kerugian Negara, Tindak Pidana Korupsi**

## PENDAHULUAN

Perekonomian adalah suatu bidang vital dan strategis dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara bahkan pembangunan ekonomi selalu menjadi agenda penting serta fokus utama dalam setiap perumusan kebijakan pemerintah yang berkuasa.<sup>1</sup> Maka perkembangan dan kemajuan ekonomi yang pesat diperlukan program pemerintah yang memadai sehingga dengan adanya hal tersebut diharapkan akan

menimbulkan implikasi yang positif terhadap kehidupan masyarakat. Sebagaimana di dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945 mencantumkan kesejahteraan umum sebagai tonggak pembangunan bangsa Indonesia karena pada dasarnya maju tidaknya perekonomian suatu negara menentukan keberlangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam UUD NRI 1945 Pasal 33 juga telah menerangkan bahwa negara berkontribusi dalam memenuhi hajat orang

---

<sup>1</sup> Rizky Novian Hartono, Sriwati, and Wafia Silvi Dhesinta Rini1, “Kerugian Keuangan Negara Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Dalam

Perspektif Doktrin Business Judgement Rule,” *KELUWIH: Jurnal Sosial dan Humaniora* 2, no. 1 (2021): 23–33.

banyak yang dalam hal ini mengarah kepada kehidupan masyarakat sehingga negara harus memenuhi kesejahteraan sosial dan ekonomi nasional. Menurut V Hadiyono Indonesia adalah negara penganut konsep negara *welfare state* dimana negara mempunyai tanggungjawab mutlak untuk memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh warga negaranya, yang secara implisit bisa dijumpai pada penjelasan umum UUD NRI 1945.<sup>2</sup>

BUMN atau Badan Usaha Milik Negara memiliki peran yang sangat penting dalam perekonomian Indonesia. BUMN memiliki peranan penting dalam perekonomian nasional. Dalam mendukung pembangunan Indonesia BUMN berperan dalam pembangunan infrastruktur seperti jalan tol, bandara, pelabuhan, jalur kereta api, dan lain-lain. Hal ini akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan membuka akses wilayah sehingga memperlancar distribusi barang dan juga jasa. Dalam sistem perekonomian, peran BUMN adalah sebagai pelopor dan juga sebagai perintis dalam sektor usaha

yang belum didominasi swasta. Selain itu, BUMN juga mempunyai kontribusi secara sosial berupa penyedia barang dan/atau jasa dalam memenuhi hajat hidup orang banyak dengan harga yang relatif terjangkau.

Sebagai bentuk kontribusi negara terhadap pemenuhan terhadap hajat orang banyak pemerintah membentuk Badan Usaha Milik Negara atau yang biasa disingkat dengan BUMN. BUMN didirikan sebagai penyeimbang agar pemerintah tetap bisa mengontrol perekonomian, terutama yang menyangkut hajat hidup orang banyak.<sup>3</sup> Dalam Penjelasan Umum angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang BUMN, mengeksplanasikan bahwa BUMN merupakan salah satu pelaku ekonomi didalam proses pertumbuhan ekonomi nasional. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang BUMN mendeskripsikan BUMN sebagai suatu badan bisnis yang penyertaan modalnya berasal berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Berdirinya BUMN terhadap hakekatnya

---

<sup>2</sup> V. Hadiyono, "Indonesia Dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State Dan Tatangannya," *Jurnal Hukum, Politik Dan Kekuasaan* 1, no. 1 (2020): 23.

<sup>3</sup> Muhammad Idris, "Fungsi Dan Tujuan BUMN Di Indonesia," *Www.Kompas.Com*, last modified

2023,  
<https://money.kompas.com/read/2023/04/02/140758426/fungsi-dan-tujuan-bumn-di-indonesia?page=all>.

merupakan bentuk konkret negara menjalankan kewenangan yang dimilikinya yakni menguasai cabang-cabang produksi penting yang berkenaan dengan hajat hidup orang banyak. Sehingga bisa dikatakan bahwa BUMN adalah bentuk perpanjangan tangan negara dalam melayani kepentingan publik melalui pengelolaan cabang-cabang strategis yang tidak dapat dikelola oleh badan bisnis pada umumnya sekaligus untuk mencapai tujuan negara yaitu mengejar keuntungan.<sup>4</sup>

Problematika mengenai kerancuan posisi kekayaan BUMN terjadi dalam status keuangan negara terhadap modal BUMN berbentuk persero karena adanya perbedaan penafsiran terhadap makna keuangan negara dan kerugian negara yang menimbulkan pertanyaan apakah BUMN berbentuk persero merupakan subjek hukum public ataukah subjek hukum privat dan apakah terhadap kekayaan BUMN berbentuk persero pengelolaannya tertunduk pada hukum publik, dalam konteks tersebut hukum keuangan negara serta hukum perbendaharaan negara ataukah tunduk sepenuhnya terhadap hukum privat (hukum perseroan). Dan hal tersebut berimbas pada beberapa implikasi

terkait tindak pidana korupsi di Indonesia yang bersangkutan dengan BUMN.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyebutkan bahwa unsur yang harus dipenuhi dalam pembuktian adanya tindak pidana korupsi adalah dapat merugikan perekonomian negara. Unsur tersebutlah yang memunculkan banyak permasalahan yang seakan terjadi suatu ketidakjelasan atau kerancuan mengenai peraturan tentang keuangan negara yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas serta Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Sehingga titik celah problematika tersebut berujung pada pertanyaan apakah kerugian yang dialami BUMN termasuk kerugian negara yang dapat tergolong tindak pidana korupsi apabila diakibatkan suatu perbuatan melawan hukum.

Pada Undang-Undang Keungan Negara Pasal 1 angka 1 mengartikan keuangan negara sebagai semua hak dan

---

<sup>4</sup> Rizky Novian Hartono, Sriwati, and Wafia Silvi Dhesinta Rinil, "Kerugian Keuangan Negara

Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Dalam Perspektif Doktrin Business Judgement Rule."

kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang ataupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Pada Pasal 2 huruf g lebih spesifik menjelaskan mengenai keuangan negara dimana dinyatakan bahwa keuangan milik negara termasuk di dalamnya kekayaan negara/daerah yang dikelolansendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan, yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah.

Berdasarkan pendapat diatas, terdapat pendapat yang berbeda mendasar pada pandangan bahwa pengertian dan ruang lingkup keuangan negara mengacu pada Pasal 1 Undang-Undang Keuangan Negara tersebut diatas dan dihubungkan dengan Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang BUMN, yang menjelaskan bahwa BUMN merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Pada penjelasan Pasal 4 ayat 1 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN

untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaan tidak lagi didasarkan pada sistem anggaran pendapatan dan belanja negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip perusahaan yang sehat. Maka dapat disimpulkan bahwa kekayaan tersebut bukan lagi masuk diranah hukum publik tetapi masuk diranah hukum privat.

Undang-Undang BUMN menerangkan bahwa perusahaan persero adalah BUMN yang berbetuk perseroan yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh negara yang bertujuan untuk mengejar keuntungan. Dalam Undang-Undang BUMN juga menentukan bahwa segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagai mana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Perseroan Terbatas berlaku sama bagi BUMN Persero. Hal tersebut menjadikan BUMN Persero dan Perseroan Terbatas pada umumnya memiliki kedudukan yang sama sebagai badan hukum. Dalam karakteristik badan hukum, kekayaan badan hukum biasanya terdapat pemisahan antara harta kekayaan badan hukum dari harta kekayaan pribadi pendiri/pengurus. Hal ini merupakan konsekuensi secara yuridis bahwa kedudukan perseroan sebagai subjek

hukum yang memiliki identitas hukum yang terpisah dari pemegang saham maupun pengurusnya atau disebut dengan *separate legal entity* yang berarti badan hukum memiliki identitas hukumnya sendiri terpisah dengan pemegang saham ataupun pengurusnya yang sebatas bertanggung jawab mengenai aset atau saham dalam modal badan hukum tersebut. Dengan demikian berarti bahwa sebuah badan hukum yang berbentuk perseroan terbatas mempunyai harta kekayaannya sendiri dan terpisahkan dari kekayaan pendiri, kekayaan pengurus serta kekayaan organ-organnya.

Kekayaan BUMN selaku bagian dari keuangan negara merupakan suatu pemaknaan yang tidak pas. Apabila pemaknaan demikian terus berlangsung sehingga sejatinya telah berlangsung penyimpangan atas ketentuan Undang-Undang Perseroan Terbatas sebagai dasar bagi eksistensi kegiatan BUMN itu sendiri. Oleh sebab itu, telah sepatutnya apabila pada masa yang akan datang harus dilakukan perbaikan atas ketentuan Undang-Undang Keuangan Negeri khususnya terkait dengan kekayaan BUMN yang dikategorikan selaku bagian dari keuangan negara.

Berdasarkan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara yang mengatur bahwa “Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas”. Berdasarkan definisi tersebut maka seharusnya BUMN yang berstatus persero sebagai badan hukum privat mengelola keuangan negara baik seluruh saham ataupun sebagian dalam hal melawan hukum dalam arti mal administrasi yaitu adanya perbuatan atau tindakan merugikan negara yang bertentangan dengan perundang-undangan dan tindakan menyalahgunakan kewenangan dapat merugikan perekonomian negara sehingga dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi. Akan tetapi yang lebih penting dan secara mendasar pada rumusan materiilnya yaitu “merugikan keuangan negara”. Secara formal dianggap melawan hukum dan memperkaya diri sendiri tetapi perbuatan tersebut secara materiil tidak bisa dianggap merugikan negara karena posisi dan status hukum perseroan tersebut tidak termasuk dalam keuangan negara, melainkan milik perseroan itu sendiri.

Problematika diatas jika dikaji lebih dalam sebenarnya masih menjadi suatu permasalahan hukum yang tidak ada habisnya ditambah dengan tidak diubahnya peraturan perundang-undangan terkait dengan keuangan negara tersebut yang dianggap rancu. Secara substansial atau masih terdapat konflik peraturan perundang-undangan dalam cakupan yang sama yakni menhenai pengertian keuangan negara dalam kaitannya dengan kerugian negara sebagai akibat ambiguitas dan kerancuan suatu norma sehingga diperlukan sinkronisasi secara horizontal, selayaknya memang harus dilakukan pengkajian secara mendalam dari sudut pandang tujuan hukum itu sendiri dalam kerangka suatu sistem hukum.

Berdasarkan latar belakang tersebut, tumbul beberapa permasalahan yang patut dikaji keabsahannya yaitu : *pertama* Bagaimana status keuangan Negara yang dijadikan modal BUMN (Perseroan)? *Kedua* Apakah kerugian pada BUMN termasuk tindak pidana korupsi?

## **METODE PENELITIAN**

Jenis metode pada artikel jurnal ini menggunakan jenis penelitian normatif yang menguraikan serta memberi penjelasan secara sistematis berdasarkan sumber bahan hukum primer dan sekunder

yang berkaitan dengan keuangan negara, badan usaha dan Badan Usaha Milik Negara. Penelitian ini juga menggunakan Pendekatan Perundang-undangan (*The Satute Approach*) untuk membedah dan menelaah setiap undang-undang atau regulasi mengenai dengan isu hukum yang dibahas dalam penelitian ini. Teknik studi dokumen dan studi pustaka digunakan dalam penelitian ini serta menggunakan analisis yuridis kualitatif agar penulis bisa mengurutkan serta menjabarkan bahan-bahan hukum secara menyeluruh.

## **PEMBAHASAN DAN ANALISIS**

### **A. Status Keuangan Negara yang Dijadikan Modal BUMN**

Modal BUMN persero didapat dari kekayaan negara yang di pisahkan dengan APBN, hal tersebut termaktub dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang BUMN. Sumber kekayaan negara yang asalnya dari APBN merupakan uang negara yang harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Melihat dari tujuan dari disusunnya suatu anggaran sebagaimana tercantum dalam ayat (1) pasal 23 UUD Negara Republik Indonesia, yaitu untuk sebesar-besarnya

kemakmuran rakyat bisa terwujud.<sup>5</sup> Sehingga kedudukan BUMN sebagai persero dapat diartikan bahwa BUMN bisa menjalankan tugasnya secara mandiri dan professional.

Kekayaan negara yang disetor menjadi modal BUMN diartikan sebagai milik BUMN karena sebagai badan hukum BUMN mempunyai kekayaan tersendiri, dan harta tersebut terlepas dari kekayaan pendiri dan kekayaan pengurus BUMN. Teori badan hukum menyatakan bahwasannya kekayaan negara yang telah dipisahkan menjadi milik BUMN sebagai badan hukum privat dan negara memperoleh saham atas modal yang telah disetor kepada BUMN.

Dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas Pasal 1 angka 1 menjelaskan tentang pengertian Perseroan Terbatas yang selanjutnya disebut sebagai PT merupakan salah satu Badan Usaha yang berbentuk badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang semua bagiannya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam

Undang-Undang Perseroan Terbatas dan peraturan pelaksanaannya. Sehingga dapat diartikan bahwa kegiatan usaha BUMN (Persero) yang merupakan badan usaha berbadan hukum, memiliki kekuasaan yang terpisah dengan pemegang sahamnya.

Sebagai badan hukum, Perseroan Terbatas yang selanjutnya disebut sebagai PT memiliki karakteristik badan hukum yaitu adanya pemisahan harta kekayaan yang artinya bahwa kekayaan tersebut adanya milik perseroan itu sendiri. Badan Hukum diberikan kedudukan seperti orang disebabkan badan hukum mempunyai hak dan kewajiban yaitu hak atas harta kekayaan dan kewajiban kepada pihak ketiga. Dengan demikian badan hukum adalah subjek hukum yang dapat melakukan kegiatan yang sama seperti manusia.

Pemisahan kekayaan, yaitu Perseroan Terbatas sebagaimana badan hukum yang memiliki kekayaan sendiri serta kekayaan perseroan sudah terpisah dengan kekayaan para pemegang saham. Implikasi yang terjadi terhadap pemisahan harta kekayaan antara pemegang saham dan Perseroan Terbatas adalah terbatasnya

---

<sup>5</sup> Hendar and Rahman Tanjung, "Optimalisasi Penerimaan Negara Melalui Sinkronisasi Dan Sinergitas Pengelolaan Apbn Dan Apbd Di

Kabupaten Karawang," *Jurnal Proaksi* 2, no. 2 (2020): hlm 1.



pertanggung jawaban pemegang saham terhadap Perseroan Terbatas. Pemegang saham hanya bertanggung jawab atas saham yang dimilikinya. Menurut Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Perseroan Terbatas, pemegang saham Perseroan Terbatas ("**Perseroan**") tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimiliki. Sehingga dalam prinsipnya yang bertanggung jawab terhadap kegiatan yang dilakukan oleh Perseroan Terbatas adalah perseroan itu sendiri sebagai badan hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN yang selanjutnya disebut Undang-Undang BUMN, menerangkan bahwa negara dapat menjadi pemegang saham dalam suatu BUMN (Persero). Hal tersebut dijelaskan dalam Pasal 1 angka 1 yang menjelaskan pengertian dari BUMN yaitu adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dengan adanya penjelasan tersebut mengartikan bahwa Negara merupakan pemegang saham mayoritas BUMN. BUMN memiliki tujuan yang sama seperti badan usaha pada umumnya yaitu untuk mencari

keuntungan sebanyak-banyak, lalu keuntungan itulah yang masuk dalam kekayaan milik negara, sebagai bentuk pendapatan dari negara.

Bahwa dalam prinsip Undang-Undang BUMN modal BUMN yang berasal dari kekayaan negara menjadi milik BUMN. Kekayaan negara dikatakan telah menjadi milik BUMN ketika kekayaan negara terlepas atau terpisah dari APBN dan dimasukkan kedalam keuangan BUMN. Sehingga status negara terhadap BUMN hanyalah sebatas pendiri dan sebagai pemegang modal BUMN, dan modal yang sudah dimasukkan ke dalam sistem keuangan BUMN tidak mungkin bisa ditarik lagi karena kekayaan tersebut sudah menjadi kekayaan BUMN dan harus dikelola berdasarkan prinsip *good corporate governance*. Menurut Surat Keputusan Menteri BUMN Kep-117/M-MBU/2002 tanggal 1 Agustus 2002 Pasal 3 tentang Penerapan Praktik Corporate Governance terdapat lima prinsip Corporate Governance, yang meliputi : 1. Transparansi (*transparency*), yaitu keterbukaan dalam pelaksanaan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan mengemukakan informasi materil dan relevan mengenai perusahaan; 2. Kemandirian (*independency*), yaitu kondisi dimana perusahaan dikelola secara

profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh atau tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat; 3. Akuntabilitas (*accountability*), yaitu kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban organisasi sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif; 4. Pertanggungjawaban (*Responsibility*), yaitu kesesuaian didalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat; 5. Kewajaran (*fairness*), yaitu keadilan dan kesetaraan didalam memenuhi hak-hak pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>6</sup>

Dalam prinsip yang terkandung pada Undang-Undang Keuangan Negara yang menerangkan bahwa kekayaan milik BUMN merupakan kekayaan milik negara tidak sejalan dan tidak berkesinambungan dengan prinsip yang terkandung dalam Undang-Undang BUMN dan juga Undang-Undang Perseroan Terbatas.

Ketidaksinkronan tersebut terjadi karena adanya ketidaktepatan dalam pembuatan atau pembentukan undang-undang, dan mengakibatkan kebingungan pada masyarakat yang melahirkan problematika yang terjadi terkait status keuangan negara terhadap modal BUMN, sebagai timbulnya ketidakpastian hukum pelaksanaan Undang-Undang BUMN.

Dalam teori hukum sendiri terdapat asas *lex posteriori derogate legi priori* yang bermakna bahwa “undang-undang (norma/aturan hukum) yang baru meniadakan keberlakuan undang-undang (norma/ aturan hukum) yang lama.”<sup>7</sup> Asas tersebut seharusnya berlaku terhadap pembentukan Undang-Undang BUMN. Sehingga prinsip kekayaan BUMN yang dianut dalam Undang-Undang BUMN didahulukan dan prinsip kekayaan BUMN dalam Undang-Undang Keuangan Negara harus ditiadakan atau dikesampingkan mengingat bahwa Undang-Undang Keuangan ada terlebih dahulu sebelum Undang-Undang BUMN.

BUMN adalah badan usaha yang sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara

<sup>6</sup> ASABRI, “Good Corporate Governance ASABRI” 3 (2019): 517–526.

<sup>7</sup> Nurfaqih Irfani, “ASAS LEX SUPERIOR, LEX SPECIALIS, DAN LEX POSTERIOR:

PEMAKNAAN, PROBLEMATIKA, DAN PENGGUNAANNYA DALAM PENALARAN DAN ARGUMENTASI HUKUM” (2020): 1–21.

langsung, yang berasal dari kekayaan milik negara yang telah dipisahkan. Jadi, BUMN ini bukanlah penyelenggara pemerintahan, melainkan penyelenggara usaha sehingga bukan merupakan instansi pemerintah.<sup>8</sup> Kedudukan BUMN sama dengan perusahaan-perusahaan pada umumnya, karena status perusahaan BUMN sama sekali tidak termasuk dalam struktur organisasi pemerintah ataupun negara. Namun yang menjadi pembeda antara BUMN dan perusahaan lainnya adalah pada modalnya saja, dimana modal BUMN sebagian besar dimiliki oleh negara.

Kedudukan BUMN sebagaimana sama dengan perusahaan-perusahaan lain jika dikaitkan dengan status kepemilikan harta kekayaan yang terdapat pada BUMN, maka secara jelas harta kekayaan tersebut tidak termasuk dan bukan kekayaan milik negara, melainkan kekayaan milik BUMN itu sendiri.

Dengan adanya hal ini maka terjawab sudah terkait masalah status keuangan negara dalam permodalan BUMN. Hal tersebut telah didukung dengan adanya prinsip prinsip yang terkandung dalam *good corporate governance*, Dalam segi

teori BUMN sebagai badan hukum memiliki harta kekayaan tersendiri yang terpisah dari kekayaan milik pengurus maupun kekayaan milik pendiri. Oleh sebab itu dalam Undang-Undang BUMN bahwa modal BUMN dipisahkan dari APBN dan pengelolaannya berkaitan terhadap prinsip-prinsip usaha yang sehat, dan dalih bahwa kekayaan BUMN bukan milik negara diperkuat dengan dengan posisi BUMN yang bukan sebagai organisasi pemerintah atau organisasi negara.

## **B. Kerugian BUMN Termasuk Tindak Pidana Korupsi**

Sebelum menentukan apakah kerugian BUMN termasuk Tindak Pidana Korupsi, kita harus mengetahui posisi dari BUMN. Kekayaan yang dimiliki oleh BUMN Persero dan BUMN Perum sebagai badan hukum bukan merupakan bagian dari kekayaan negara. Kekayaan negara yang dipisahkan di dalam BUMN hanya berebentuk saham. Posisi BUMN dapat dilihat pada Pasal 11 Undang-Undang BUMN menyatakan terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi Perseroan Terbatas sebagaimana diatur di dalam

---

<sup>8</sup> Husnul Abdi, "Instansi Adalah Badan Pemerintah Atau Swasta, Ketahui Jenis Dan Contohnya," *Liputan6.Com*, last modified 2023,

<https://www.liputan6.com/hot/read/5307244/instansi-adalah-badan-pemerintah-atau-swasta-ketahui-jenis-dan-contohnya>.

Undang-Undang Perseroan Terbatas. BUMN yang berbentuk Perum juga adalah bagian badan hukum yang berdasarkan Pasal 35 ayat (2) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN yang menyatakan bahwa Perum memperoleh status Badan Hukum sejak diundangkannya Peraturan Pemerintah tentang pendiriannya. Dalam undang undang Perseroan Terbatas juga menjelaskan bahwa BUMN dapat memperoleh status badan hukum setelah akte pendiriannya disahkan oleh Menteri Hukum dan HAM.

Dalam pembahasan sebelumnya diketahui bahwa kekayaan yang dimiliki oleh BUMN tidak menjadi bagian dari kekayaan milik negara. Akibat adanya problematika status keuangan negara dalam permodalan BUMN ini, terjadi tuduhan tindak pidana korupsi terhadap BUMN. Pada Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi memang menjelaskan bahwa seluruh kekayaan negara dalam bentuk dipisahkan maupun tidak dipisahkan tetap merupakan kekayaan negara. Namun dalam BUMN sendiri yang dimaksud kekayaan negara yang dipisahkan hanya berbentuk saham, dan kekayaan yang dimiliki BUMN tetap menjadi milik BUMN tidak menjadi bagian dalam kekayaan milik negara. Bahwa kepemilikan saham bukan merupakan

bukti kepemilikan atas harta kekayaan perseroan terbatas, melainkan hanya sebatas keikutsertaan pemegang saham dalam menyetorkan modal dengan segala kemungkinan resiko bisnis yang dihadapinya. Dengan adanya pemisahan kekayaan antara kekayaan BUMN dan kekayaan negara, maka kerugian yang dialami oleh BUMN tidak bisa diartikan sebagai kerugian negara, sehingga apabila BUMN mengalami kerugian maka kerugian tersebut hanyalah akan menjadi kerugian BUMN.

Terdapat beberapa hal yang menjadi keutaman dalam tindak pidana korupsi terletak pada unsur melawan hukum dan juga merugikan negara. Dapat dilihat dalam Pasal 2 Undang Undang Tindak Pidana Korupsi sehingga menjadi pertanyaan apakah keuangan BUMN yang telah dipisahkan bila mengalami kerugian bisa dianggap sebagai kerugian negara. Secara formal setiap pengurus atau direksi melakukan perbuatan penyelewengan atau melawan hukum bisa dianggap melakukan korupsi dan tapi secara materiil hal tersebut tidak bisa dikatakan perbuatan yang mengakibatkan kerugian terhadap keuangan negara karena keuangan negara yang sudah dipisahkan sebagai modal BUMN bukan lagi dianggap sebagai

keuangan negara sehingga unsur merugikan negara tidak bisa terpenuhi

Keabstrakan pengertian “kekayaan milik negara” berdampak besar terhadap transaksi-transaksi yang dilakukan oleh Direksi BUMN sehingga didalilkan dapat menjadi kerugian negara. Hal tersebut tidak berarti setiap transaksi yang dilakukan jika mengakibatkan kerugian menjadi kerugian negara. Merujuk pada Undang-Undang Perseroan Terbatas Pasal 66 yang mengatakan bahwa dalam waktu 6 bulan setelah tahun buku perseroan berakhir, Direksi menyusun laporan tahunan untuk diajukan ke dalam RUPS, yang memuat sekurang-kurangnya antara lain perhitungan tahunan yang terdiri dari neraca akhir tahun buku yang baru lampau dan perhitungan laba/rugi dari buku tabungan yang bersangkutan serta penjelasan atas dokumen tersebut. Dengan adanya hal tersebut, kerugian yang dialami dalam suatu transaksi tidak berarti kerugian Perseroan Terbatas tersebut terjadi karena terdapat transaksi-transaksi lain yang menguntungkan. Jika neraca menunjukkan angka kerugian, bukan berarti secara otomatis menjadi kerugian negara karena mungkin terdapat laba yang belum dibagi pada tahun yang lampau atau ditutup dari dana cadangan perusahaan.

## KESIMPULAN

Modal BUMN persero didapat dari kekayaan negara yang di pisahkan dengan APBN, kekayaan negara yang disetor menjadi modal BUMN diartikan sebagai milik BUMN karena sebagai badan hukum BUMN mempunyai kekayaan tersendiri, dan harta tersebut terlepas dari kekayaan pendiri dan kekayaan pengurus BUMN. Dengan berdasarkan pada teori hukum perseroan maka jelas bahwa BUMN Persero adalah suatu badan hukum yang bersifat mandiri. Dengan kedudukan BUMN Persero sebagai badan hukum yang mandiri maka secara hukum modal BUMN yang berasal dari kekayaan negara seharusnya ditafsirkan sebagai kekayaan BUMN, terpisah dari rezim kekayaan negara.

Status negara terhadap BUMN hanyalah sebatas pendiri dan sebagai pemegang modal BUMN, dan modal yang sudah dimasukan ke dalam sistem keuangan BUMN tidak mungkin bisa ditarik lagi karena kekayaan tersebut sudah menjadi kekayaan BUMN dan harus dikelola berdasarkan prinsip good corporate governance. Dalam prinsip yang terkandung pada Undang-Undang Keuangan Negara yang menerangkan bahwa kekayaan milik BUMN merupakan

kekayaan milik negara tidak sejalan dan berkesinambungan dengan prinsip yang terkandung dalam Undang-Undang BUMN dan juga Undang-Undang Perseroan Terbatas. Sehingga prinsip kekayaan BUMN yang dianut dalam Undang-Undang BUMN didahulukan dan prinsip kekayaan BUMN dalam Undang-Undang Keuangan Negara harus ditiadakan atau dikesampingkan mengingat bahwa Undang-Undang Keuangan ada terlebih dahulu sebelum Undang-Undang BUMN.

Kedudukan BUMN sebagaimana sama dengan perusahaan-perusahaan lain jika dikaitkan dengan status kepemilikan harta kekayaan yang terdapat pada BUMN, maka secara jelas harta kekayaan tersebut tidak termasuk dan bukan kekayaan milik negara, melainkan kekayaan milik BUMN itu sendiri. Hal ini menimbulkan suatu konsekuensi secara hukum bahwa segala modal dalam suatu Perseroan Terbatas yang termanifestasi dalam wujud saham merupakan milik dari badan hukum Perseroan Terbatas itu sendiri.

Ketidakjelasan penafsiran unsur merugikan keuangan milik negara dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, disebabkan karena

ketidaksesuaian perumusan dan perbedaan metode penafsiran masing-masing aparat hukum selaku penegak hukum, Teori penafsiran hukum yang dipergunakan masih belum bisa memenuhi standar penafsiran hukum yang ideal sesuai dengan amanat Pancasila sebagai *grundnorm* dan amanat dari UUD NRI 1945 sebagai landasan dasar konstitusional, hal penafsiran tersebut harus mencakup norma-norma hukum yang lebih berpandangan luas atau tafsir hukum *normative* yang dipandang secara luas atau menyeluruh, dan metode tafsir yang dipadukan dengan konsep hukum yang bersumber pada nilai-nilai hukum yang bersumber pada dasar negara yaitu Pancasila dan dasar negara yaitu UUD NRI 1945. Ketidakjelasan penafsiran tersebut yang mengakibatkan tidak konsistennya dalam penanganan kasus tindak pidana korupsi di Indonesia, sehingga memperlambat upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, sehingga perlu adanya penyempurnaan terhadap Undang-Undang pemberantasan tindak pidana korupsi

## SARAN

Penulis menyarankan, perlu ditekankannya asas hukum *lex posteriori derogate legi priori* terhadap

pemberlakukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam hal ini yang dimaksud adalah terkait Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang Keuangan Negara dimana kedua peraturan tersebut tidak sejalan dan tidak berkesinambungan satu sama lain, sehingga sering terjadi pro dan kontra terhadap status kekayaan milik BUMN dan kekayaan milik negara, menimbang bahwa Undang-Undang BUMN dibuat setelah Undang-Undang Keuangan Negara, maka yang seharusnya dipergunakan sebagai dasar untuk menentukan definisi kekayaan negara terhadap modal BUMN adalah Undang-Undang BUMN. Sehingga dengan adanya kejelasan mengenai peraturan tersebut tidak menimbulkan perdebatan yang berlarut-larut dan permasalahan yang berkepanjangan, hal tersebut juga akhirnya menjadi titik terang masyarakat terkait pengelolaan keuangan negara serta transparansi terkait keuangan negara.

Selain itu perlu adanya perubahan atau revisi dan sinkronisasi secara horizontal terkait adanya pendefinisian dan pemahaman tentang unsur merugikan keuangan negara dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

yang memiliki impresi yang sama dengan peraturan perundang-undangan yang lainnya dalam cakupan definisi keuangan negara sehingga terdapat kejelasan, ketegasan dan tidak ambigu dalam kerangka suatu produk hukum yang berlandaskan Pancasila sebagai dasar negara dan UUD NRI 1945 sebagai sumber hukum tertinggi dari keseluruhan peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagai upaya pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia, sebagai pemahaman yang luas dalam suatu sistem hukum yang berlandaskan Pancasila dan UUD NRI 1945, sehingga setiap permasalahan dan pertentangan suatu norma dalam peraturan perundang-undangan dapat menemukan solusi dalam pondasi sistem hukum tersebut, dan terjadi kesesuaian dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, dan dapat memberikan peran dalam pembangunan nasional.

## **UCAPAN TERIMA KASIH**

Jurnal Penelitian ini merupakan salah satu syarat dalam kegiatan magang yaitu luaran kegiatan magang, untuk syarat menyelesaikan studi Strata 1 (S1). Selama mengerjakan jurnal berlangsung, penulis mengalami beberapa kendala yang saya temui dari permasalahan yang bersifat sederhana hingga permasalahan yang

bersifat kompleks. Namun, permasalahan tersebut dapat diatasi penulis berkat bantuan, dukungan hingga bimbingan dari banyak pihak. Oleh karena itu, penulis ingin menyampaikan banyak terima kasih kepada:

1. Ibu Retno Dewi Pulung Sari, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Katolik Darma Cendika Surabaya
2. Ibu Dr. Dian Ety Mayasari, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Ekonomi Universitas Katolik Darma Cendika Surabaya.
3. Ibu Martika Dini Syaputri, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing yang telah mengorbankan waktu, pikiran dan tenaga dalam bimbingan ini serta saran dan masukan dalam penyelesaian jurnal luaran magang ini.
4. Bapak Dimas Edianto Putro, S.H., M.H. selaku Managing Partner Dimas Budiarmanto & Partner Law Firm yang telah memberikan bantuan kepada penulis berupa saran dan bimbingan untuk menulis jurnal luaran magang.
5. Mentor magang Dimas Budiarmanto & Partners Law Firm Surabaya yang telah memberikan banyak bantuan dan arahan kepada penulis dalam mengerjakan jurnal luaran magang.

6. Kedua orang tua yang telah memberikan dukungan moral serta materil kepada penulis.
7. Priscillia Putri Anjellicta selaku teman hidup yang telah memberikan dukungan serta semangat kepada penulis dalam mengerjakan jurnal luaran magang.
8. Sahabat dan seluruh pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu namanya yang telah membantu penulis secara langsung maupun tidak langsung. .

Pada akhir kata, penulis mengucapkan terima kasih banyak kepada berbagai pihak yang telah membantu penulis menyelesaikan jurnal luaran magang ini. Disisi lain, penulis juga menyadari bahwa terdapat banyak kekurangan dan kesalahan dalam proses pembuatan Jurnal luaran magang yang dibuat. Untuk itu, penulis mengucapkan mohon maaf apabila terdapat salah kata. Akhir kata, penulis mengharapkan saran dan masukan yang membangun untuk tulisan ini agar dapat bermanfaat di kemudian hari.

## **DAFTAR KEPUSTAKAAN**

Abdi, Husnul. "Instansi Adalah Badan  
Pemerintah Atau Swasta, Ketahui



Jenis Dan Contohnya.” *Liputan6.Com*.  
Last modified 2023.  
<https://www.liputan6.com/hot/read/5307244/instansi-adalah-badan-pemerintah-atau-swasta-ketahui-jenis-dan-contohnya>.

ASABRI. “Good Corporate Governance ASABRI” 3 (2019): 517–526.

Hadiyono, V. “Indonesia Dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State Dan Tatangannya.” *Jurnal Hukum, Politik Dan Kekuasaan* 1, no. 1 (2020): 23.

Hendar, and Rahman Tanjung.  
“OPTIMALISASI PENERIMAAN NEGARA MELALUI SINKRONISASI DAN SINERGITAS PENGELOLAAN APBN DAN APBD DI KABUPATEN KARAWANG.” *Jurnal Proaksi* 2, no. 2 (2020): 53–58.

Idris, Muhammad. “Fungsi Dan Tujuan

BUMN Di Indonesia.”

*Www.Kompas.Com*. Last modified 2023.

<https://money.kompas.com/read/2023/04/02/140758426/fungsi-dan-tujuan-bumn-di-indonesia?page=all>.

Irfani, Nurfaqih. “ASAS LEX SUPERIOR, LEX SPECIALIS, DAN LEX POSTERIOR: PEMAKNAAN, PROBLEMATIKA, DAN PENGGUNAANNYA DALAM PENALARAN DAN ARGUMENTASI HUKUM” (2020): 1–21.

Rizky Novian Hartono, Sriwati, and Wafia Silvi Dhesinta Rini<sup>1</sup>. “Kerugian Keuangan Negara Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Dalam Perspektif Doktrin Business Judgement Rule.” *KELUWIH: Jurnal Sosial dan Humaniora* 2, no. 1 (2021): 23–33.