



# **Problematika Pemahaman Unsur “Merugikan Keuangan Negara” dalam Tindak Pidana Korupsi dari Perspektif Hukum Tata Negara**

**Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.**

**Diskusi Ahli diselenggarakan BHACA, TII, dan  
PSHK Jakarta, 23 Maret 2016**

# Issues:



- **Makna Keuangan Negara?**
- **Makna Kerugian Negara?**
- **Keuangan Negara masuk rezim Korupsi atukah Korporasi?**
  - Apakah kekayaan yang dipisahkan, masih keuangan negara?
  - Siapakah lembaga yang berwenang melakukan audit keuangan negara?
  - Bagaimanakah cara menghitung kerugian negara? Dalam beberapa kasus hitungan BPK, tuntutan JPU dan vonis hakim berbeda nilai kerugian negaranya.
  - Sampai batas apakah pertanggungjawaban pengurus korporasi, atau pejabat negara dalam pengelolaan keuangan negara?
  - Dapatkah business judgement pengurus korporasi dipidanakan?
  - Dapatkah diskresi/kebijakan pejabat dipidanakan?
  - **Dapatkah korporasi dipidanakan?**
- **Putusan-putusan MK terkait Keuangan Negara**
- **Persoalan rekrutmen anggota BPK.**

# UU Terkait Keuangan Negara



1. UU 17/2003 tentang Keuangan Negara.
2. UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara.
3. UU 31/1999 tentang Pemberantasan Tipikor.
4. UU 7/2006 tentang Pengesahan UNCAC.
5. Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara.
6. UU 15/2006 tentang BPK.
7. UU 15/2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
8. UU 19/2003 tentang BUMN.
9. UU 40/2007 tentang PT.
10. UU 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

# Putusan MK terkait Keuangan Negara



1. Nomor 77/PUU-IX/2011, Pengujian Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara.
2. Nomor 31/PUU-X/2012, Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK.
3. Nomor 41/PUU-X/2012, Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
4. Nomor 48/PUU-XI/2013, Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
5. Nomor 62/PUU-XI/2013, Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
6. Nomor 95/PUU-XI /2013, Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

# Sejarah Aturan Keuangan Negara



- Sebelumnya pengaturan Keuangan ada dua undang-undang.
  - *Indische Comptabiliteitswet (ICW)*, Staatsblad Tahun 1925 Nomor 448 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan UU No. 9 Tahun 1968 mengatur **Keuangan negara**.
  - *Indische Bedrijvenwet (IBW)* Stbl. 1927 Nomor 419 jo. Stbl. 1936 Nomor 445 yang diubah dan ditambah dengan UU No. 12 tahun 1955 mengatur **Keuangan Perusahaan Negara**.
- Dibedakan antara **ICW yang wilayah hukum publik**, dengan **IBW yang masuk wilayah hukum privat**.

# Unsur Merugikan Keuangan Negara Masih Relevan?



- Setelah pengesahan UNCAC oleh Indonesia melalui UU Nomor 7 Tahun 2006, ada masalah harmonisasi terkait unsur merugikan keuangan negara dalam kasus korupsi.
- Pasal 3 ayat 2 UNCAC (bagian Scope of Application) mengatur, “*For the purposes of implementing this Convention, it shall not be necessary, except as otherwise stated herein, for the offenses set forth in it to result in damage or harm to state property*”.
- Selama Pasal 2 dan 3 UU Tipikor belum disesuaikan dengan UU 7 Tahun 2006, maka rumusan deliknya masih akan mengandung “dapat merugikan keuangan negara”. Asas *lex posteriori ...* tidak dapat diterapkan.
- UNCAC tidak menjadikan kerugian negara saja sebagai salah satu unsur utama korupsi. **Tidak dibedakan** apakah aset yang dikorupsi sebagai milik negara atau milik swasta. **Tidak ada pembedaan hukum publik dengan hukum privat.**



# Keuangan Negara dalam UUD 1945

## Sebelum Amandemen

23 (1)

- Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang.

23 (4)

- Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan undang-undang.

23(5)

- Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang.

## Sesudah Amandemen

23 (1)

- Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang...

23E (1)

- Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.

23F

- Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang

# Keuangan Negara dalam UUD 1945



## Sebelum Amandemen

- **Lebih Umum:** Hanya disebut anggaran dan pendapatan belanja.
- **Tidak ditegaskan** wujud pengelolaan keuangan negara.
- Pemeriksaan tanggung jawab keuangan negara dilakukan BPK.

## Sesudah Amandemen

- **Lebih Khusus:** dengan bahasa Anggaran pendapatan dan belanja NEGARA. Pertanyaannya: **Bagaimana dengan APBDaerah?**
- Ditegaskan wujud pengelolaan keuangan negara adalah APBN. Pertanyaannya: **Bagaimana dengan APBDaerah?**
- Ditegaskan yang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara oleh **satu BPK yang bebas dan mandiri.**

**Sama-sama merumuskan pengaturan keuangan negara diatur dengan undang-undang**

**Ada masalah di konstitusi, lebih khusus ataukah lebih terbatas pada APBNegara, lalu bagaimana dengan APBDaerah**

# Setelah Amandemen lebih tegas dan jelas, dengan makna sistematis yang diperluas



- UUD 1945 setelah amandemen secara lebih jelas mengatur bahwa **APBN adalah wujud dari pengelolaan keuangan negara.**
- APBN di sini harus **dimaknai lebih luas juga mencakup APBD**, utamanya karena kita adalah negara kesatuan. Perluasan makna ini juga sejalan dengan:
  - desain kelembagaan BPK yang mempunyai kantor perwakilan di setiap provinsi (Pasal 23G ayat (1) UUD 1945); dan
  - hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan juga ke DPRD, selain DPR dan DPD, sesuai dengan kewenangannya (Pasal 23E ayat (2)).
- UUD 1945 setelah amandemen juga mengatur secara lebih jelas bahwa **pengelolaan dan tanggung jawab** tentang keuangan negara diadakan **satu Badan Pemeriksa Keuangan** yang bebas dan mandiri.

# Makna Keuangan Negara



## Pendekatan AntiKorupsi (Publik)

1. Pasal 1 angka 1 UU Keuangan Negara = Pasal 1 angka 7 UU BPK: semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
2. Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara: Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah”
3. Penjelasan Umum UU Tipikor: Keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:
  - a. berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga Negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
  - b. berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan Negara.
4. Pasal 1 angka 1 UU Perbendaharaan Negara --- PN adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.

## Pendekatan Korporasi (Privat)

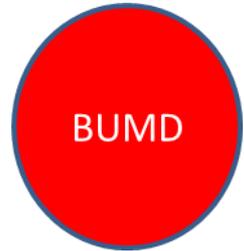
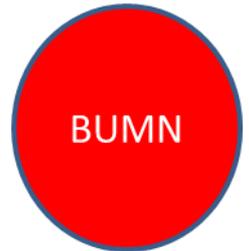
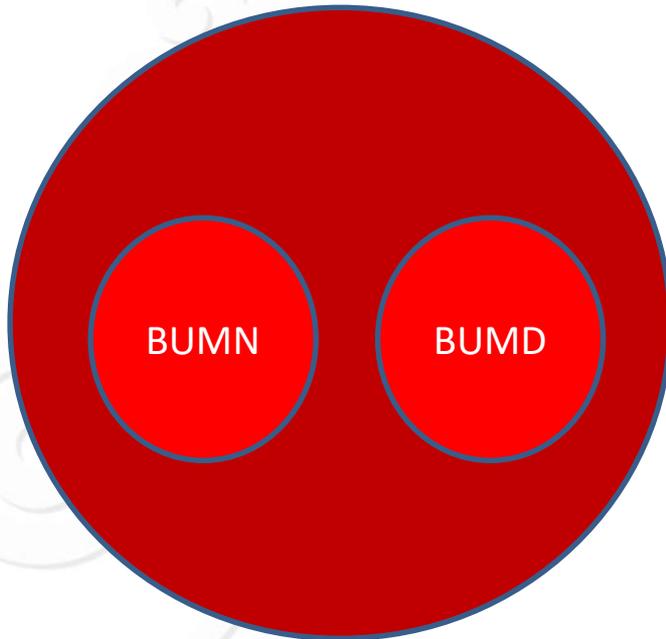
1. Pasal 1 angka 1 UU BUMN: BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.
2. Pasal 11 Undang-Undang BUMN: Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam UU PT.

# Makna Keuangan Negara



## Hukum Antikorupsi (Publik)

## Hukum Korporasi (Privat)





**Pendekatan  
Antikorupsi**

KAMIS, 12 SEPTEMBER 2013 | 16:02 WIB

### ICW Siap Lawan Pemisahan Kekayaan BUMN



Emerson Yuntho. TEMPO/Adri Irianto

KAMIS, 05 SEPTEMBER 2013 | 06:46 WIB

### BPK Khawatir Manipulasi BUMN Terulang



# Pendekatan Korporasi



## Tak Mau Lagi Ada Kriminalisasi Pegawai PLN, Ini Langkah Sudirman Said

Maikel Jefriando - detikfinance

Selasa, 06/01/2015 20:18 WIB



## Erman Rajagukguk: Kasus Merpati Bukan Korupsi

Oleh : Sumitro | Jumat, 27 Juli 2012 | 08:07 WIB

### BERITA TERKAIT



Pengamat: Jaminan  
Ermawan Sesuai  
Aturan Hukum



Usai Diperiksa, Istri  
Fuad Amin 'Ngumpet'



## Direksi BUMN Rawan Kriminalisasi, Bos Peruri Curhat Lewat Buku

By Septian Deny on Jun 04, 2014 at 20:45 WIB

Share Comment (0)





- **Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Negara**

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi **obyek, subyek, proses, dan tujuan**. **Dari sisi obyek** yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan **pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan**, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. **Dari sisi subyek** yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, **dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara**. **Dari sisi proses**, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. **Dari sisi tujuan**, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut diatas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

# Makna Kerugian Negara



## *Fix Lost (delik materiil)*

- Pasal 1 angka 22 **UU Perbendaharaan Negara**: Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, **yang nyata dan pasti jumlahnya** sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.
- Pasal 1 angka 15 **UU BPK**: Kerugian negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, **yang nyata dan pasti jumlahnya** sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

## *Potential Lost (delik formil)*

- Penjelasan Pasal 32 ayat (1) UU Tipikor: Yang dimaksud dengan "secara nyata telah ada kerugian keuangan negara" adalah kerugian negara yang sudah **dapat dihitung** jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.
- Pasal 2 dan 3 UU Tipikor: "dapat merugikan keuangan negara"

# Putusan MK terkait Kerugian Negara



Dalam **Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-IV/2006**, disebutkan bahwa kalimat “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” **berarti ada kerugian nyata (*actual loss*), maupun hanya yang bersifat potensial atau berupa kemungkinan kerugian (*potential loss*)**; pemahaman bahwa kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor menyebabkan perbuatan yang akan dituntut di depan pengadilan, bukan saja karena perbuatan tersebut “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara secara nyata”, akan tetapi hanya “dapat” menimbulkan kerugian saja pun sebagai kemungkinan atau *potential loss*, jika unsur perbuatan tindak pidana korupsi dipenuhi, sudah dapat diajukan ke depan pengadilan.

# Menghitung Kerugian Negara

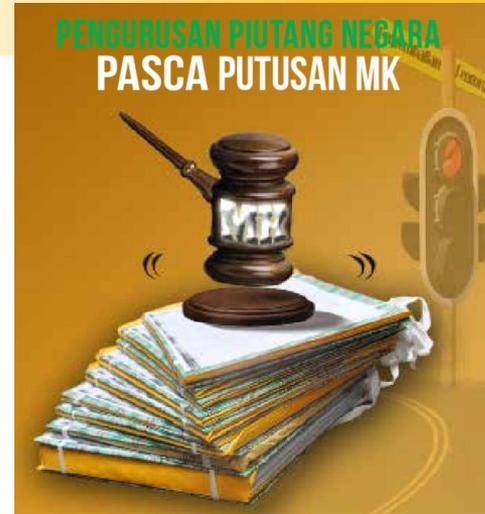


## Pendekatan Antikorupsi

- Pasal 32 ayat (1) UU Tipikor: ... berdasarkan hasil **temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk**.
- Pasal 10 UU BPK: **BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara** yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.
- Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 yang menyatakan **BPKP memiliki kewenangan menghitung kerugian Negara**.

## Pendekatan Korporasi

- Pasal 68 (1) Direksi wajib menyerahkan laporan keuangan Perseroan kepada **akuntan publik** untuk diaudit ...
- Hanya akuntan publik yang berwenang.



**Pengujian Undang-Undang Nomor 49 Prp  
Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara**

# **1. PUTUSAN MK NO. 77/2011**

# PUTUSAN MK – BUMN tunduk pada UU PT



Pertimbangan hukum **Putusan MK 77/2011**, Paragraph [3.17]:

Menimbang bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Pasal 1 angka 1 dan angka 10 menyatakan bahwa Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, yaitu kekayaan negara yang berasal dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Perseroan dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya. Dengan demikian **BUMN adalah badan usaha yang memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan negara, sehingga kewenangan pengurusan kekayaan, usaha, termasuk penyelesaian utang-utang BUMN tunduk pada hukum perseroan terbatas** berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

# PUTUSAN MK – Piutang BUMN diselesaikan sendiri



[3.19] ... menurut Mahkamah, piutang Bank BUMN setelah berlakunya UU 1/2004, UU BUMN serta UU PT adalah **bukan lagi piutang negara yang harus dilimpahkan penyelesaiannya ke PUPN**. Piutang Bank-Bank BUMN dapat diselesaikan sendiri oleh manajemen masing-masing Bank BUMN berdasarkan prinsip-prinsip yang sehat di masing-masing Bank BUMN. **Bank BUMN sebagai perseroan terbatas telah dipisahkan kekayaannya dari kekayaan negara yang dalam menjalankan segala tindakan bisnisnya termasuk manajemen dan pengurusan piutang masing-masing Bank bersangkutan dilakukan oleh manajemen Bank yang bersangkutan dan tidak dilimpahkan kepada PUPN.**



**BPKP RI**



**BPK RI**



**VS  
?**

**Pengujian UU KPK**

## **2. PUTUSAN MK NO. 31/PUU-X/2012**

# Putusan MK yang Berwenang menghitung Kerugian Negara



- Dalam putusan ini MK menegaskan bahwa penyidik korupsi berhak melakukan koordinasi dengan lembaga apa pun, termasuk BPK dan BPKP, atau lembaga lain yang punya kemampuan menentukan kerugian negara. Penilaiannya bergantung sepenuhnya kepada majelis hakim.
- MK mementahkan tafsir atas undang-undang BPK bahwa hanya BPK yang berwenang menetapkan kerugian negara.



menegaskan kewenangan BPKP menentukan kerugian negara.

"... Oleh sebab itu menurut Mahkamah, KPK **bukan hanya dapat berkoordinasi dengan BPKP dan BPK** dalam rangka pembuktian suatu tindak pidana korupsi, melainkan **dapat juga berkoordinasi dengan instansi lain, bahkan bisa membuktikan sendiri di luar temuan BPKP dan BPK**, misalnya dengan **mengundang ahli atau dengan meminta bahan dari inspektorat jenderal atau badan yang mempunyai fungsi yang sama dengan itu dari masing-masing instansi pemerintah, bahkan dari pihak-pihak lain (termasuk dari perusahaan)**, yang dapat menunjukkan kebenaran materiil dalam penghitungan kerugian keuangan negara dan/atau dapat membuktikan perkara yang sedang ditanganinya..."

# Apakah hanya BPK yang berwenang memeriksa keuangan BUMN? (Cont'd)

Implikasi hukum Putusan MK 31/2012 :

1. Putusan MK 31/2012 tersebut sejalan dengan Putusan MK 62/2013, di mana Mahkamah pada intinya memutuskan “keuangan BUMN adalah keuangan Negara”.
2. sejalan dengan poin satu di atas, Mahkamah bahkan memberikan kewenangan untuk melakukan audit, termasuk penghitungan keuangan negara, tidak hanya kepada BPK, tetapi juga BPKP.

Lebih jauh, putusan MK itu membuka kemungkinan KPK berkoordinasi dengan “**dari pihak-pihak lain (termasuk dari perusahaan)**”, yang oleh sebagian kalangan dimaknai **dapat juga dilakukan oleh lembaga akuntan publik yang independen**. Tentang akuntan publik ini telah ditegaskan pula dalam Penjelasan Pasal 32 ayat (1) UU Tipikor.



## MK: BUMN dan BHMN PT Merupakan Kewenangan Tangan dari Negara

Kamis, 18 September 2014 | 22:15 WIB



Video



Cetak



Dibaca: 489226

### BERITA POPULER

- Bertentangan dengan Prinsip Otonomi, Gubernur Jatim Perbaiki Permohonan Uji UU Panas Bumi - dibaca 493975 kali

## Pengujian UU Keuangan Negara.

# 3. PUTUSAN MK NO. 48/PUU-XI/2013

# PT BHMN, BUMN, BUMD masuk Keuangan Negara, hlm. 226



Berdasarkan uraian tersebut maka **BHMN PT, badan usaha milik negara (BUMN), badan usaha milik daerah (BUMD), atau nama lain, atau yang lebih khusus lagi yang menyelenggarakan amanah konstitusional dalam Pasal 31, Pasal 32, dan Pasal 33 UUD 1945 adalah sebagai kepanjangan tangan dari negara** dalam menjalankan sebagian dari fungsi negara untuk mencapai tujuan negara, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa, atau memajukan kesejahteraan umum. Oleh karena itu, dari perspektif modal badan hukum, atau nama lain yang sejenis, yang menjalankan sebagian dari fungsi negara tersebut, **keuangan yang menjadi modalnya sebagian atau seluruhnya berasal dari keuangan negara.** Dari perspektif ini dan fungsi badan hukum dimaksud tidak dapat sepenuhnya dianggap sebagai badan hukum privat.

# Rumusan Keuangan Negara bersifat Luas untuk mengamankan kekayaan negara, hlm. 228



Rumusan pengertian mengenai keuangan negara dalam Pasal 1 angka 1 UU 17/2003 menggunakan **rumusan pengertian yang bersifat luas dan komprehensif dengan tujuan untuk mengamankan kekayaan negara yang sesungguhnya bersumber dari uang rakyat** yang diperoleh melalui pajak, retribusi maupun penerimaan negara bukan pajak. Pengertian dan ruang lingkup keuangan negara yang dirumuskan secara luas/komprehensif tersebut dimaksudkan untuk **mencegah adanya celah dalam regulasi yang dapat mengakibatkan timbulnya kerugian negara**. Mahkamah juga telah mempertimbangkan bahwa **BHMN PT atau BUMN/BUMD merupakan kepanjangan tangan Pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam arti luas, dengan demikian posisi BHMN PT atau BUMN/BUMD adalah melakukan pengelolaan keuangan negara**, meskipun harus dipahami dengan mempergunakan paradigma yang berbeda-beda

## Perluasan KN dalam UU 17/2003, termasuk mencakup BHMN PT atau BUMN/BUMD, Hlm 228 – 229.



Perluasan pengertian dan cakupan keuangan negara berdasarkan UU 17/2003, menurut Mahkamah, tidak bertentangan dengan norma UUD 1945 mengenai keuangan negara. Pasal 23 UUD 1945 tidak berarti wujud pengelolaan keuangan negara hanya terbatas pada APBN. Pemahaman mengenai keuangan negara tidak terlepas dari pasal-pasal UUD 1945 yang lain, khususnya dalam hal ini Pasal 23C UUD 1945. Selain itu, perluasan pengertian keuangan negara diderivasi dari konsep negara kesejahteraan (welfare state) yang secara eksplisit dianut dalam UUD 1945, yaitu Pembukaan UUD 1945, khususnya alinea keempat, hingga ke pasal-pasal yang terdapat di dalamnya, mencita-citakan pembentukan suatu Pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan mampu memajukan kesejahteraan umum dan seterusnya. Besarnya **peran dan fungsi BHMN PT atau BUMN/BUMD dalam mengelola keuangan negara dalam mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia** dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, harus **diiringi pula dengan penegasan bahwa pengelolaan terhadap sarana dan prasarana milik negara yang harus dipertanggungjawabkan sesuai dengan paradigma yang berlaku**. Dengan demikian, menurut Mahkamah Pasal a quo tidak bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945;

**PT BHMN yang menggunakan fasilitas pemerintah masuk ke dalam keuangan negara, hlm. 229**



**Menurut Mahkamah, adanya ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU 17/2003 bertujuan agar negara dapat mengawasi bahwa pengelolaan keuangan negara dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sesuai dengan amanat Pasal 23 UUD 1945. Konsekuensi dari hal tersebut adalah bahwa **BHMN PT atau badan lain yang menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah atau menggunakan kekayaan negara haruslah tetap dapat diawasi sebagai konsekuensi dari bentuk pengelolaan keuangan negara yang baik dan akuntabel;****



Pengujian UU Keuangan Negara dan UU BPK.

## 4. PUTUSAN MK NO. 62/2013

# PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI



## 5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menyatakan menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

### MK tolak gugatan Forum Hukum BUMN

Kamis, 18 September 2014 19:29 WIB | 3.114 Views

Pewarta: Joko Susilo



Ketua Majelis Hakim, Hamdan Zoelva (ANTARA FOTO/Yudhi Mahatma)

### Gugatan Forum Hukum BUMN Kandas di MK

Pemohon berpandangan seharusnya MK setuju dengan pandangan Hakim Konstitusi Harjono.

ASH

Dibaca: 3841 Tanggapan: 0





No	Pasal Yang Diuji	Substansi Pengujian
1	Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara	<b>Kekayaan pada Perusahaan Negara/Daerah</b> termasuk Keuangan Negara
2	Pasal 2 huruf i UU Keuangan Negara	<b>Ruang lingkup keuangan negara termasuk Kekayaan Pihak Lain</b> yang diperoleh dengan fasilitas yang diberikan pemerintah
3	Pasal 6 ayat (1) UU BPK	<b>Tugas BPK memeriksa</b> pengelolaan & tanggungjawab keuangan negara yang dikelola BUMN
4	Pasal 9 ayat (1) huruf b UU BPK	Wewenang <b>BPK meminta keterangan dan/atau dokumen</b> kepada BUMN
5	Pasal 11 huruf a UU BPK	Wewenang <b>BPK memberi pendapat kepada BUMN</b> yg diperlukan karena sifat pekerjaannya
6	Pasal 10 ayat (1) UU BPK	Wewenang <b>BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara</b> yg diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum oleh pengelola BUMN
7	Pasal 10 ayat (3) UU BPK	<b>memantau pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah</b> kepada bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara yang telah ditetapkan oleh BPK.”



- **Pendapat MK. No. [3.18]**  
... pemisahan kekayaan negara dalam BUMN harus dikaitkan dengan kerangka pemikiran tersebut. **Pemisahan kekayaan negara tidak dapat diartikan sebagai putusnya kaitan negara dengan BUMN, BUMD atau nama lain yg sejenisnya. Pemisahan kekayaan negara pada BUMN hanyalah dalam rangka memudahkan pengelolaan usaha dalam rangka bisnis.**



## Pendapat MK No. [3.23 – 3.24]

- Menurut Mahkamah, pemisahan kekayaan negara dimaksud dilihat dari perspektif transaksi **bukanlah merupakan transaksi yang mengalihkan suatu hak**, sehingga akibat hukumnya tidak terjadi peralihan hak dari negara ke BUMN. Dengan demikian, **kekayaan negara yang dipisahkan tersebut masih tetap menjadi kekayaan negara.**
- Terkait kewenangan BPK untuk memeriksa BUMN, oleh karena masih tetap sebagai keuangan negara dan **BUMN sesungguhnya adalah milik negara** dan adalah juga kepanjangan tangan negara, maka **tidak terdapat alasan bahwa BPK tidak berwenang lagi memeriksanya.**



- ... Sehingga harus dapat dibuktikan adanya kesengajaan tersebut dalam proses pembuktian di muka persidangan perkara tindak pidana korupsi. **Jika timbulnya kerugian keuangan negara yang terjadi yang bukan disebabkan adanya kesengajaan untuk melakukan perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan kewenangan, maka hal tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi.** Misalkan resiko usaha suatu BUMN yang telah menimbulkan kerugian dimana tidak dapat dibuktikan adanya kesengajaan yang dilakukan Pengurus/Direksi/Dewan Pengawas untuk melakukan perbuatan melawan hukum/ penyalahgunaan kewenangan untuk memperkaya/menguntungkan diri sendiri/orang lain/korporasi maka kerugian keuangan negara c.q BUMN tersebut bukan perbuatan korupsi.



# SEJALAN DENGAN PEMBATAAN DALAM UU PT

# Pertanggungjawaban Terbatas UU PT



Pasal 97 ayat (5) Anggota Direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) apabila dapat membuktikan:

- a. kerugian tersebut **bukan karena kesalahan atau 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.

# Tanggung Jawab Pemegang Saham



Pasal 3 ayat (2) UU PT, pertanggungjawaban terbatas pemegang saham tidak berlaku apabila:

- b. pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung **dengan itikad buruk memanfaatkan Perseroan untuk kepentingan pribadi;**
- c. pemegang saham yang bersangkutan **terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Perseroan;** atau
- d. pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung **secara melawan hukum menggunakan kekayaan Perseroan.**

# Tanggung Jawab Perseroan



**Pasal 14 ayat (3) dan (4) UU PT**

- 3) Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), karena hukum menjadi tanggung jawab Perseroan setelah Perseroan menjadi badan hukum.**
- 4) Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya mengikat dan menjadi tanggung jawab Perseroan setelah perbuatan hukum tersebut disetujui oleh semua pemegang saham dalam RUPS yang dihadiri oleh semua pemegang saham Perseroan.**



UNDANG-UNDANG  
**ADMINISTRASI  
Pemerintahan**

# UU AP & KEUANGAN NEGARA

# Penggunaan Diskresi menurut Pasal 25



- (1) Penggunaan Diskresi yang berpotensi **mengubah alokasi anggaran wajib memperoleh persetujuan dari Atasan Pejabat** sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan apabila penggunaan Diskresi berdasarkan ketentuan Pasal 23 huruf a, huruf b, dan huruf c serta menimbulkan akibat hukum yang berpotensi membebani keuangan negara.
- (3) Dalam hal penggunaan Diskresi **menimbulkan keresahan masyarakat, keadaan darurat, mendesak dan/atau terjadi bencana alam, Pejabat Pemerintahan wajib memberitahukan kepada Atasan Pejabat** sebelum penggunaan Diskresi dan melaporkan kepada Atasan Pejabat setelah penggunaan Diskresi.
- (4) Pemberitahuan sebelum penggunaan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan apabila penggunaan Diskresi berdasarkan ketentuan dalam Pasal 23 huruf d yang berpotensi menimbulkan keresahan masyarakat.
- (5) Pelaporan setelah penggunaan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan apabila penggunaan Diskresi berdasarkan ketentuan dalam Pasal 23 huruf d yang terjadi dalam keadaan darurat, keadaan mendesak, dan/atau terjadi bencana alam.

**APA UKURAN SUATU KEADAAN MERESAHKAN MASYARAKAT,  
DARURAT, MENDESAK?**

## PASAL 27 Pemberian Persetujuan Pasal 25 ayat (3) dan (4)



- (1) Pejabat yang menggunakan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (3) dan ayat (4) **wajib menguraikan maksud, tujuan, substansi, dan dampak administrasi yang berpotensi mengubah pembebanan keuangan negara.**
- (2) Pejabat yang menggunakan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menyampaikan pemberitahuan **secara lisan atau tertulis kepada Atasan Pejabat.**
- (3) Pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan paling lama 5 (lima) hari kerja sebelum penggunaan Diskresi.

# Pengembalian Kerugian Negara, Pasal 20



- 4) Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat **kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja** terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan.
- 5) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) **dibebankan kepada Badan Pemerintahan**, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c **terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang**.
- 6) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.

**Bertentangan dengan UU Tipikor?**

**Pengembalian Kerugian Negara tidak menghapus Tindak Pidana Korupsi**

# Persoalan Keanggotaan BPK



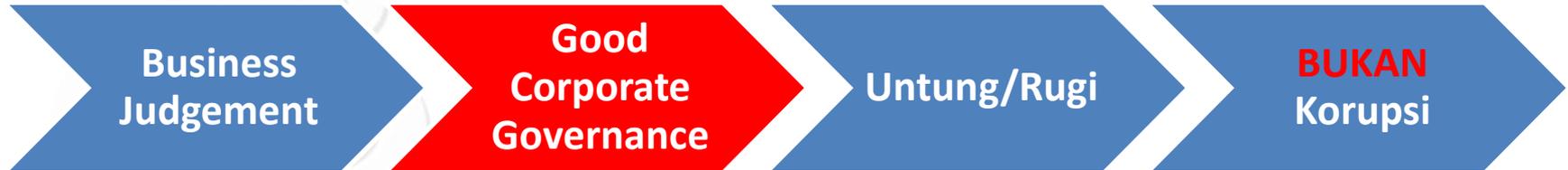
- Rekrutmen “dimonopoli” oleh DPR, relative tanpa kontrol.
- Pasal 23F ayat (1) UUD 1945: Anggota Badan Pemeriksa Keuangan **dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat** dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden. (\*\*\*)
- Menjadi persoalan serius karena bagaimanapun BPK mempunyai otoritas untuk menentukan kerugian negara.

# Kesimpulan:



1. Ada dua pendekatan memahami Keuangan Negara yaitu **pendekatan antikorupsi** (hukum publik) dan **pendekatan korporasi** (hukum privat)
2. Pendekatan antikorupsi mendasarkan pada UU Antikorupsi, UU Keuangan Negara, UU BPK, UU Perbendaharaan Negara Vs Pendekatan Korporasi dengan dasar UU BUMN dan UU PT.
3. **MK**, meski ada yang awalnya melalui Putusan 77/2011 terkesan setuju dengan pendekatan Korporasi, **pada putusan-putusan selanjutnya bersepakat dengan pendekatan Antikorupsi.**

# Proper Business Judgement BUKAN Korupsi



# Diskresi TANPA PMH, Meskipun Rugi = BUKAN Korupsi



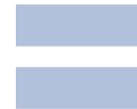
Kebijakan  
dan/atau  
DISKRESI



Tanpa PMH,  
Mains Rea,  
tanpa  
penyalahgunaan  
Wewenang



Bahkan ADA  
Kerugian Negara



**BUKAN  
Korupsi**

# Alur Putusan MK



**Putusan 71/2011**  
Pendekatan Korporasi,  
BUMN kekayaan  
terpisah, tunduk pada  
UU PT

**Putusan 31/2012**  
Menghitung kerugian  
negara bukan hanya  
dapat dilakukan BPK,  
BPKP, instansi lain, pihak  
lain, akuntan publik

**Putusan 48/2013**  
Keuangan negara  
bermakna luas termasuk  
BHMN PT, BUMN, BUMD

**Putusan 62/2013 BUMN**  
termasuk keuangan  
negara, BPK berwenang  
mengaudit

# Kesimpulan



4. **Setuju dengan KPK, yang jadi isu bukan soal keuangan negara atau kerugian negara, tetapi lebih pada adanya hubungan kausalitas antara perbuatan melawan hukum dengan memperkaya diri sendiri/orang lain**
  - **kerugian keuangan negara yang terjadi yang bukan disebabkan adanya kesengajaan untuk melakukan perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan kewenangan, maka hal tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi.**
5. **Yang penting laksanakan tugas/wewenang dengan hati-hati, tanpa benturan kepentingan, tidak melawan hukum—kalau terkait persero, sesuai pembatasan yang ada dalam UU PT.**



UNIVERSITAS GADJAH MADA

***Keep on fighting for the  
better Indonesia***

