

**“PENERAPAN UNDANG-UNDANG TINDAK PIDANA KORUPSI
AKIBAT DEBITUR YANG MENGALAMI KREDIT MACET PADA BANK
BADAN USAHA MILIK NEGARA DIHUBUNGKAN DENGAN UDANG –
UNDANG PESEROAN TERBATAS”**

Dwiputro Wiboro

NPM 228040067

Abstrak

keuangan negara adalah seluruh hak yang melekat pada negara baik berupa uang maupun barang termasuknya penyertaan modal dalam badan usaha milik negara. Namun dalam pengelolaannya ketika modal tersebut sudah diserahkan kepada badan usaha milik negara status keuangan negara itu berubah sepenuhnya menjadi keuangan privat dalam hal ini adalah badan usaha milik negara sesuai Pasal 4 ayat (1) UUBUMN menyebutkan bahwa modal persero berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan. Modal tersebut dalam konteks hukum perseroan adalah modal penyertaan. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas, penyertaan modal Negara adalah pemisahan kekayaan Negara dari APBN atau penetapan cadangan perusahaan atau sumber lain untuk dijadikan sebagai modal BUMN dan/atau perseroan terbatas lainnya dikelola secara korporasi. juga telah dijelaskan pada Putusan Mahkamah Konstitusi No 77/PUU-IX/2011. Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa 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. Hal ini menjadi titik Privatisasi keuangan negara yang disertakan dalam badan usaha milik negara yang dimana modal tersebut kemudian dikelola oleh badan usaha dengan prinsip prinsip bisnis, sehingga kredit macet pada Bank BUMN tidak dapat dikategorikan sebagai Tindak Pidana Korupsi, karena terdapat pemisahan keuangan negara dengan Uang Peseroan.

Kata Kunci : Kredit macet, Perseroan, keuangan, BUMN, Korupsi

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Pengaturan tindak pidana korupsi diatur dalam Pasal 2 s.d. Pasal 20 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Bahwa Pasal 2 dan 3 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah

diubah dengan UU No. 20 tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menegaskan bahwa salah satu unsur yang harus dipenuhi didalam pasal 2 dan 3 adalah adanya kerugian Negara. salah satu trend tindak pidana korupsi yang saat ini menjadi perdebatan adalah mengenai kredit macet yang dilakukan oleh debitur terhadap penyaluran kredit yang diberikan oleh Bank BUMN.

Dalam Praktenya seringkali muncul perbedaan pendapat oleh kalangan hukum dalam menerapkan pasal UU PTPK. Beberapa pakar hukum menyatakan bahwa modal BUMN merupakan kekayaan terpisah dan pandangan kekayaan Negara dalam BUMN tidak terpisah. Pandangan yang pertama tersebut menyatakan bahwa dengan perubahan bentuk hukum suatu BUMN menjadi PT persero, status kekayaan negara yang bersumber dari pemisahan keuangan negara di BUMN yang dalam UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN dikatakan tak lagi tunduk pada prinsip - prinsip pengelolaan APBN. Dikatakan oleh Prasetya, dengan sekali suatu modal dimasukkan dalam PT yang diwujudkan dalam saham maka menjadilah modal tersebut sepenuhnya hak dan atau harta kekayaan perseroan. walaupun harta kekayaan itu berasal dari pemasukan atau inbreng para persero, namun harta kekayaan itu terpisah sama sekali dengan harta kekayaan masing-masing pribadi persero atau alat perlengkapan PT.

Undang – Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas Pasal 3 Ayat (1) menyebutkan Pemegang saham Perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimiliki. Bahwa di dalam Pasal 3 Ayat (1) menegaskan bahwa adanya pemisahan harta antara harta pemegang saham dan harta milik perseroan, hal ini menegaskan meski Negara memiliki saham dari suatu perusahaan BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas akan tetapi ada pemisahan harta antara harta Negara dengan harta Perseroan terbatas tersebut, dan kewenangan Negara hanya sebatas kepemilikan sahamnya.

Penerapan prinsip kehati-hatian dalam penyaluran kredit bertujuan agar tidak terjebak dalam peningkatan kredit bermasalah, yang didalamnya termasuk terjadinya "kredit macet". Adapun ketakutan yang menghantui kalangan perbankan khususnya kalangan perbankan BUMN, saat sekarang ini adalah proses penyelesaian kredit macet tidak dilakukan dengan menggunakan pendekatan melalui instrumen hukum perdata, melainkan oleh aparat penegak hukum menggunakan hukum pidana. Bahkan saat sekarang ini seakan menjadi trend dalam penegakan hukum pidana terkait adanya kredit macet perbankan adalah kecenderungan tidak digunakannya ketentuan-ketentuan pidana yang terdapat di dalam Undang-Undang No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang diubah Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, melainkan menggunakan ketentuan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi UU No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak

Pidana Korupsi selanjutnya disebut UU PTPK sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No.20 Tahun 2001. Terlepas adanya perdebatan penggunaan instrumen hukum perdata dan instrumen hukum pidana dalam proses penyelesaian kredit macet tersebut, maka suatu hal yang juga perlu dikaji lebih mendalam adalah diterapkannya ketentuan Undang-Undang Pemberantasan Korupsi dalam kasus kredit macet di lembaga perbankan milik BUMN.

2. Metode penelitian

Berdasarkan perumusan masalah Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris merupakan pendekatan yang digunakan untuk menganalisa tentang sejauh manakah suatu peraturan/perundang-undangan atau hukum yang berlaku secara efektif.¹ Penerapannya dalam masyarakat serta upaya penyelesaiannya jika terjadi pelanggaran. Pendekatan yuridis digunakan sebagai bahan acuan dalam menganalisa aspek-aspek hukum yang berlaku saat ini, sedangkan pendekatan sosiologis atau empiris digunakan untuk menganalisa hukum sebagai kaidah perilaku yang hidup dalam masyarakat, hukum tidak sekedar norma-norma yang sistematis sekaligus merupakan gejala sosial yang dilihat dari perilaku masyarakat yang memola dalam kehidupan masyarakat, selalu berintraksi dan berhubungan dengan kehidupan masyarakat. Metode pendekatan yuridis empiris digunakan untuk melihat hukum bukan hanya sebagai *Law in the book*, tetapi melihat hukum sebagai *Law In action*.

3. Tinjauan Umum Tentang Korupsi, Keuangan Negara, BUMN.

Pengertian tindak pidana korupsi tidak bisa di artikan dengan jelas, hal ini dikarenakan dari Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak menjelaskan secara kata per kata pengertian dari “tindak pidana korupsi”, melainkan tindak pidana korupsi dapat dilihat dari jenis delict pidana yang dilakukan oleh pelaku tindak pidana tersebut.

Pertanggungjawaban tindak pidana korupsi di Indonesia didasarkan pada UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001, yang membebaskan sanksi pidana kepada setiap orang atau korporasi yang merugikan keuangan negara. Pertanggungjawaban ini mencakup unsur kesalahan, kesengajaan, melawan hukum, serta kewajiban mengembalikan kerugian negara.

Menurut M. Ichwan, keuangan negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka di antaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang lazimnya satu tahun

¹ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta 2008, hlm 51.

mendatang.² Menurut Geodhart, keuangan negara merupakan keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut.³

Pengertian keuangan negara dalam Pasal 1 angka 1 UUKN memiliki substansi yang dapat ditinjau dalam arti luas dan dalam arti sempit. Keuangan negara dalam arti luas meliputi hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tidak tercakup dalam anggaran negara. Sementara itu, keuangan negara dalam arti sempit hanya terbatas pada hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tercantum dalam anggaran negara untuk tahun yang bersangkutan.⁴

Pengertian BUMN dapat diketahui dalam Pasal 1 angka 1 UU BUMN. Di mana, Pasal 1 angka 1 UU BUMN mengartikan BUMN adalah “badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”. Selain itu, pengertian BUMN dapat diketahui dalam Pasal 1 angka 1 Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 740/KMK.00/1989 tentang Peningkatan Efisiensi Dan Produktivitas Badan Usaha Milik Negara.

Maksud dari frasa “dipisahkan” adalah begitu kekayaan negara disetorkan ke dalam kas BUMN, maka pada detik itu pula kekayaan negara tersebut telah menjadi kekayaan BUMN itu sendiri, bukan lagi kekayaan negara. Dalam hal ini, telah terjadi perubahan dari keuangan publik menjadi keuangan privat. Penulis memberikan sebuah ilustrasi. Seorang anak menerima uang dari ayahnya sebesar Rp. 500.000,00. Uang sebesar Rp. 500.000,00 tersebut telah menjadi milik si anak tersebut, bukan milik ayahnya. Ilustrasi II: Erman Rajagukguk mengajar di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Setelah melaksanakan kewajiban (mengajar), Erman Rajagukguk menerima hak, yaitu menerima gaji. Gaji yang diperoleh Erman Rajagukguk berasal dari negara. Gaji yang diperoleh Erman Rajagukguk dari negara merupakan milik Erman Rajagukguk, bukan milik negara. Adanya pemisahan kekayaan pendiri atau pemegang saham dari perusahaan, merupakan salah satu karakteristik badan hukum. Pemisahan ini dinilai penting bagi badan usaha yang berbadan hukum. Dikatakan penting karena pemisahan merupakan salah satu hal yang membedakan badan usaha yang berbadan hukum dengan badan usaha yang tidak berbadan hukum.

² W. Riawan Tjandra, Hukum Keuangan Negara, (Jakarta: PT. Grasindo, 2006), hlm. 1 2

³ Alfin Sulaiman, Keuangan Negara pada BUMN dalam Perspektif Ilmu Hukum, (Bandung: PT. Alumni, 2011), hlm.20

⁴ Muhammad Djafar Saidi, Hukum Keuangan Negara, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014) hlm. 11

Pada praktiknya para aparat penegak hukum seperti, kepolisian, kejaksaan, dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) masih mencampuradukkan uang negara dengan uang BUMN dan kerugian negara dengan risiko bisnis. Oleh karena itu, dipandang perlu memahami status hukum kekayaan negara dalam BUMN. Badan Usaha Milik Negara adalah badan hukum. Dengan demikian, BUMN adalah subjek hukum. Bukan objek hukum. Subjek hukum adalah penyandang hak dan kewajiban serta memiliki harta kekayaan sendiri. Badan hukum sebagai subjek hukum memiliki hak dan kewajiban dan harta kekayaan sendiri sebagaimana manusia. Artinya, harta kekayaan badan hukum terpisah dari pendiri, pemilik, atau pemegang saham. Hal ini merupakan doktrin hukum yang berlaku baik di Civil Law System maupun Common Law System.⁵

B. Pembahasan

1. Bagaimana Batasan Konsep Kerugian Keuangan Negara Akibat Debitur Yang Mengalami Kredit Macet Pada Bank Badan Usaha Milik Negara .

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

Kekayaan BUMN selaku bagian dari keuangan negara merupakan suatu pemaknaan yang tidak pas. Apabila pemaknaan demikian terus berlangsung sehingga sejatinya telah berlangsung penyimpanan 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 Negara 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”.

⁵ Erman Rajagukguk, Keterangan Disampaikan dalam Persidangan Pengujian Pasal 2 huruf g dan i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi, pada tanggal 26 Agustus 2013, Jakarta, h. 3.

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 materilnya yaitu “merugikan keuangan negara”. Secara formal dianggap melawan hukum dan memperkaya diri sendiri tetapi perbuatan tersebut secara materil tidak bisa dianggap merugikan negara karena posisi dan status hukum perseroan tersebut tidak termasuk dalam keuangan negara, melainkan milik perseroan itu sendiri.

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 Undang-Undang BUMN. Pelaksanaan Undang -Undang BUMN

Pasal 2 UU Keuangan Negara menentukan ruang lingkup keuangan negara yang antara lain meliputi kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah dan kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah. Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan. Bidang pengelolaan keuangan negara yang demikian luas berdasarkan pendekatan tersebut dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, dalam rangka menyelenggarakan pelayanan publik sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945, menjadi gagasan bahwa Kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara sebagai bagian dari keuangan negara. Pada Pasal 4 (1) UU BUMN menyatakan bahwa modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dalam perkembangannya, ketentuan kekayaan yang dipisahkan menjadi polemik bagi sebagian pihak jika sudah dipisahkan, maka bukan lagi menjadi milik negara. Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) tersebut dikatakan bahwa: “Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang

sehat”); Dapat disimpulkan, keuangan negara haruslah merujuk pada mekanisme pengelolaan APBN. Namun penjelasan di atas menyatakan bahwa pengelolaan keuangan BUMN didasarkan pada mekanisme pengelolaan perusahaan dan secara jelas dapat dikatakan jika keuangan negara yang dipisahkan telah menjadi keuangan privat yang dimiliki oleh perusahaan.

Teori badan hukum menyatakan bahwa kekayaan negara yang telah dipisahkan tersebut menjadi milik BUMN sebagai badan hukum privat dan negara memperoleh saham atas modal yang telah disetorkan. Saham inilah yang dicatatkan sebagai kekayaan negara.⁶ Selanjutnya, keuangan BUMN tidak bisa diperlakukan sebagai keuangan negara karena secara alamiah mengelola keuangan negara beda dengan mengelola keuangan BUMN.⁷ Guna mencapai tujuan BUMN agar dapat berkembang dan maju sesuai harapan, maka BUMN perlu diberikan otonomi dalam pengelolaannya, yaitu mengikuti kaidah-kaidah bisnis yang sehat, termasuk mengikuti ketentuan Undang- Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. UU BUMN telah memberikan banyak otonomi dan keleluasaan kepada BUMN, agar dapat dikelola sesuai dengan prinsip-prinsip bisnis yang sehat.

Pasal 11 UU No 19 Tahun 2003 juga dinyatakan jika BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas juga tunduk pada ketentuan UU Nomor 1 Tahun 1995 tentang PT yang kini telah diubah dengan UU Nomor 40 Tahun 2007, sehingga pengelolaan BUMN yang berbentuk PT sama dengan perusahaan privat yang lain. Dengan demikian keuangan BUMN adalah keuangan privat yang dikelola oleh perusahaan negara guna memperoleh keuntungan sebagai sumber pendapatan negara.

4 ayat (1) UU BUMN menyebutkan bahwa modal persero berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan. Modal tersebut dalam konteks hukum perseroan adalah modal penyertaan.⁸ Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas, penyertaan modal Negara adalah pemisahan kekayaan Negara dari APBN atau penetapan cadangan perusahaan atau sumber lain untuk dijadikan sebagai modal BUMN dan/atau perseroan terbatas lainnya dikelola secara korporasi.⁹

Jadi berdasarkan peraturan-peraturan di atas, maka ketika Negara menyertakan modalnya dalam bentuk saham ke dalam persero dari kekayaan Negara yang dipisahkan, demi hukum kekayaan itu menjadi kekayaan persero. Tidak lagi menjadi kekayaan Negara. Konsekuensinya, segala kekayaan yang

⁶ Subekti, *Pergulatan Hukum Perdata*, Jakarta: Pradnya Paramita, 2002, h. 13.

⁷ Adhari, Agus. (2009). Kedudukan Keuangan BUMN terhadap Keuangan Negara. *Jurnal Dialogia Iusticia*. 6 no 1. 55.

⁸ Ibid. h 172

⁹ Ridwan Khairandy, *Pokok-Pokok Hukum Dagang*, FHUII Press, Yogyakarta, 2013, h. 159

didapat baik melalui penyertaan Negara maupun yang diperoleh dari kegiatan bisnis Persero, demi hukum menjadi kekayaan Persero itu sendiri.¹⁰

UU Keuangan negara terlalu luas menafsirkan kriteria kekayaan negara hingga keuangan yang telah dipisahkan dalam BUMN, sehingga sering terjadi kekeliruan dalam hal penindakan terhadap kasus korupsi. Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara menjelaskan kekayaan negara atau kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, yang termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara atau perusahaan daerah. Pasal tersebut menyebabkan para penegak hukum menafsirkan bahwa semua pengelolaan kekayaan Negara di BUMN harus mengikuti mekanisme pengelolaan keuangan negara. Padahal, semua perusahaan BUMN harus tunduk pada UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Pengertian kekayaan negara dalam UU Keuangan Negara terlalu luas. Penegak hukum dalam menjalankan tugasnya merujuk pada dasar hukum yang berbeda. Aparat penegak hukum menggunakan UU Keuangan Negara, sementara BUMN menggunakan UU BUMN dan juga UU PT dalam menjalankan pengelolannya. Kekayaan negara dalam BUMN hanya berupa saham, sesuai dengan Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara, serta Pasal 4 ayat (1) serta penjelasan pasal 4 ayat (1) UU BUMN. Jika merujuk dari pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara, pasal 4 ayat (1) UU BUMN, dan teori Badan Hukum, maka Keuangan Negara pada BUMN hanya sebatas saham atau modal pada BUMN yang bersifat non-cash. Terkait pengelolaan keuangan BUMN yang berbeda dari pengelolaan keuangan negara juga telah dijelaskan pada Putusan Mahkamah Konstitusi No 77/PUU-IX/2011. Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa 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 pada UU No 40 Tahun 2007. Jadi, sejak dikeluarkannya putusan tersebut, piutang BUMN yang sebelumnya dikategorikan piutang negara dibatalkan dan piutang BUMN hanya menjadi piutang privat umumnya pada perusahaan swasta lainnya.

2. Bagaimanakah Penerapan UU Tindak Pidana Korupsi Akibat Debitur yang Mengalami Kredit Macet yang terjadi di Bank Badan Usaha Milik Negara

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

¹⁰ Subekti, Pergulatan Hukum Perdata, Jakarta: Pradnya Paramita, 2002, h. 175

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.

Terdapat dua unsur utama untuk menerapkan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, yakni adanya unsur perbuatan melawan hukum dan unsur merugikan keuangan negara. Sedangkan definisi keuangan negara termaktub dalam beberapa peraturan perundangan antara lain, Undang-Undang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Terminologi keuangan negara itu sendiri, dapat dilihat dari berbagai aspek hukum, yaitu dari segi hukum perdata, hukum administrasi negara dan hukum pidana. Selain itu, terminologi kredit macet juga dapat dilihat dari dua sudut pandang yaitu dari segi keperdataan (hubungan antar pihak yang termanifestasi sebagai hukum (privat) dan dari segi hukum pidana (apabila dalam pemberian kredit hingga terjadi kredit bermasalah terbukti adanya perbuatan melawan hukum disertai dengan perbuatan pendahuluan dan *mens rea* dari para pelaku yang mengikatkan dirinya dalam perjanjian kredit sehingga berlaku hukum publik/pidana).

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77 / PUU – IX / 2011 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara dapat ditafsirkan bahwa PUPN tidak mempunyai wewenang lagi dalam pengurusan piutang BUMN karena seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung atau yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dan penyelesaian piutang BUMN dikembalikan kepada mekanisme perdata atau korporasi.¹¹ Hal ini membawa konsekuensi yuridis dalam pengurusan oleh direksi karena Bank BUMN terdapat modal Negara didalamnya. Beberapa pakar ahli hukum menyatakan bahwa modal BUMN merupakan kekayaan terpisah dan pandangan kekayaan Negara dalam BUMN tidak terpisah. Pandangan yang pertama tersebut menyatakan bahwa dengan perubahan bentuk hukum suatu BUMN menjadi PT persero, status kekayaan negara yang bersumber dari pemisahan keuangan negara di BUMN yang dalam UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN dikatakan tak lagi tunduk pada prinsip-prinsip pengelolaan APBN. Menurut Prasetya, suatu modal yang dimasukkan dalam PT dan

¹¹ Kurniawan, S. A. (2020). Tindak Pidana Korupsi Terhadap Kredit Macet Dalam Bank Bumn Milik Negara (Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 279 PK/Pid. Sus/2018) (Doctoral dissertation, Universitas YARSI).

diwujudkan dalam saham maka modal tersebut sepenuhnya hak dan atau harta kekayaan perseroan.¹²

Terdapat silang selisih pendapat mengenai apakah kekayaan BUMN adalah kekayaan negara atau bukan kekayaan negara telah berlangsung sejak lama diantara para Ahli Hukum dan Penegak Hukum. Dimana menurut Ahli, kekayaan BUMN bukan kekayaan negara. Kekayaan negara yang terkait dengan BUMN hanya saham-saham negara pada BUMN saja. Pendapat Ahli, Prof. Dr. Sutan Remy Sjahdeini bahwa “kekayaan negara pada BUMN hanya terbatas pada saham-saham negara pada BUMN” tersebut, adalah berdasarkan:

- 1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara
- 2) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN
- 3) Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara
- 4) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

Kekayaan negara pada BUMN hanya terbatas pada saham-saham yang dimiliki oleh negara saja pada BUMN tersebut. Dengan kata lain, dari definisi mengenai Perusahaan Perseroan atau Persero (BUMN) sebagaimana menurut Pasal 1 ayat (2) UU BUMN tersebut, maka hanya saham-saham BUMN yang merupakan konversi dari modal BUMN yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan saja yang merupakan kekayaan negara. Dalam UU No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara tidak ada satupun ayat yang menentukan bahwa kekayaan BUMN merupakan kekayaan negara. Menurut UU Perbendaharaan Negara, didefinisikan bahwa “barang milik negara” adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Berdasarkan pengertian “barang milik negara” tersebut di atas, maka hanya saham-saham negara yang ada pada BUMN itu saja yang merupakan “barang milik negara”, yaitu yang merupakan perwujudan modal BUMN yang berasal dari APBN.

Pendirian UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara juga sejalan dengan UU Perbendaharaan Negara mengenai kekayaan BUMN. Menurut Pasal 1 Angka 1 UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara tersebut, yang dimaksudkan dengan “Keuangan Negara” adalah: Keuangan Negara adalah 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 dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dari definisi tersebut di atas, bukan saja yang merupakan “keuangan negara” adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, tetapi juga yang termasuk dalam “keuangan negara” adalah “segala sesuatu berupa barang”, maka “keuangan negara” tidak lain adalah sama pengertiannya dengan

¹² Prasetya, R. Perseroan Terbatas: Teori dan Praktik. sinar grafika, 2022

“kekayaan negara”.¹³ Sementara itu yang dimaksud dengan “kekayaan negara / kekayaan daerah” menurut Pasal 2 huruf g UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara adalah “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”.

Dengan demikian, baik UU Perbendaharaan Negara maupun UU Keuangan Negara, menentukan bahwa hanya kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan BUMN saja yang merupakan kekayaan negara bukan kekayaan BUMN itu sendiri. Artinya hanya saham-saham negara pada BUMN saja yang merupakan “kekayaan negara” sedangkan kekayaan BUMN, seperti gedung- gedung dan tanah-tanah yang dimiliki oleh BUMN bukan merupakan kekayaan negara tetapi merupakan kekayaan BUMN itu sendiri.

Kekayaan negara yang bersumber dari keuangan negara yang dipisahkan yang terdapat pada BUMN hanyalah yang berupa saham-saham negara yang dimiliki oleh negara pada BUMN tersebut. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi tidak berpendirian bahwa kekayaan BUMN merupakan kekayaan negara tetapi hanya saham-saham negara pada BUMN itu saja yang merupakan kekayaan negara. Nasabah bank BUMN yang kreditnya mengalami kemacetan dapat dipersangkakan dan didakwa sebagai pelaku tindak pidana korupsi. karena kekayaan BUMN bukan kekayaan negara, sehingga dengan demikian kerugian BUMN bukan kerugian negara, maka nasabah bank yang kreditnya macet tidak dapat dipersangkakan dan didakwa sebagai pelaku tindak pidana berdasarkan UU No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo. UU No. 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.¹⁴

Pada peristiwa kredit macet bank BUMN, tidak terdapat unsur “kerugian negara”. Pada peristiwa kredit macet tersebut, kerugian yang ada adalah “kerugian bank BUMN”, bukan “kerugian negara”. Apabila restrukturisasi kredit yang telah disetujui oleh bank dan nasabah apakah kredit lancar maupun kredit macet dapat menjadi obyek pemeriksaan pidana oleh Kejaksaan. Perjanjian kredit dan perjanjian restrukturisasi kredit bank, yaitu perjanjian yang disetujui oleh bank dan nasabah bank, merupakan peristiwa hukum perdata bukan peristiwa hukum pidana. Oleh karena itu, apabila nasabah bank mengalami kredit macet, maka kemacetan kredit bukan merupakan peristiwa pidana. Oleh karena itu pula, nasabah kredit macet

¹³ Djafar Saidi, Muhammad. Hukum Keuangan Negara (Edisi Revisi). Jakarta 2014: PT Rajagrafindo Persada

¹⁴ Arifin, I. R. (2016). Kajian Yuridis Kedudukan Kredit Macet Pada Bank BUMN Sebagai Kerugian Keuangan Negara Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013. (Doctoral dissertation, Universitas Gadjah Mada)

“bukan pelaku tindak pidana”, tetapi “pelaku wanprestasi perjanjian kredit” atau “pelaku wanprestasi perjanjian restrukturisasi kredit”.

Dengan demikian, maka menurut hukum, Kejaksaan tidak berwenang menjadikan nasabah bank yang kreditnya macet menjadi obyek pemeriksaan pidana. Kejaksaan tidak berwenang untuk mengkriminalisasi nasabah bank yang macet apalagi apabila kredit tersebut masih lancar, baik berdasarkan perjanjian kredit maupun perjanjian restrukturisasi kredit. Apabila kredit macet dari bank BUMN dianggap merupakan kerugian negara, maka semua pimpinan bank BUMN dan para nasabah bank BUMN yang kreditnya macet dapat dipidana berdasarkan UU No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo. UU No. 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

C. Penutup

1. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang sudah dijelaskan diatas, maka diperoleh Kesimpulan sebagai berikut:

- 1) Keuangan negara adalah seluruh hak yang melekat pada negara baik berupa uang maupun barang termasuknya penyertaan modal dalam badan usaha milik negara. Namun dalam pengelolaannya ketika modal tersebut sudah diserahkan kepada badan usaha milik negara status keuangan negara itu berubah sepenuhnya menjadi keuangan privat dalam hal ini adalah badan usaha milik negara sesuai Pasal 4 ayat (1) UUBUMN menyebutkan bahwa modal persero berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan. Modal tersebut dalam konteks hukum perseroan adalah modal penyertaan. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas, penyertaan modal Negara adalah pemisahan kekayaan Negara dari APBN atau penetapan cadangan perusahaan atau sumber lain untuk dijadikan sebagai modal BUMN dan/atau perseroan terbatas lainnya dikelola secara korporasi, juga telah dijelaskan pada Putusan Mahkamah Konstitusi No 77/PUU-IX/2011. Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa 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. Hal ini menjadi titik Privatisasi keuangan negara yang disertakan dalam badan usaha milik negara yang dimana modal tersebut kemudian dikelola oleh badan usaha dengan prinsip prinsip bisnis.
- 2) Kredit Macet yang Terjadi di Bank BUMN bukan merupakan Tindak Pidana Korupsi, hal itu karena ada perbedaan antara harta Kekayaan BUMN yang

berbentuk Persero dengan Kekayaan Negara. Formulasi pendefinisian mengenai cakupan keuangan Negara dan kaitannya dengan pengertian unsur merugikan keuangan Negara dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, menunjukkan terdapat ketidaksinkronan pendefinisian, sehingga menimbulkan konflik norma horizontal dengan beragam Undang-Undang diantaranya Undang-Undang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang perbendaharaan Negara, Undang-Undang Keuangan Negara sehingga menimbulkan multi tafsir, khususnya mengenai penyertaan modal Negara dalam BUMN dalam kaitannya dengan perspektif pemisahan harta kekayaan Negara untuk transaksi bisnis, sehingga walaupun telah terdapat Putusan Mahkamah Konstitusi yang menolak pengujian konstitusionalitas Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-Undang tentang Keuangan Negara sebagai penegasan Pasal-Pasal tersebut telah lulus uji sinkronisasi vertikal suatu Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, secara nyata masih terdapat masalah ketidaksinkronan Horizontal antar Undang-Undang yang sederajat tersebut yang cenderung multi tafsir dan dapat menjadi celah hukum yang menghambat upaya pemberantasan tindak pidana korupsi sehingga perlu dilakukan revisi oleh badan pembentuk Undang-Undang.

2. Saran

- 1) Penulis menyarankan, Perlu dilakukan revisi terkait dengan pendefinisian dan pemahamannya mengenai unsur merugikan keuangan Negara dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang mempunyai kesamaan persepsi dengan Undang-Undang lainnya dalam cakupan pengertian keuangan Negara sehingga terdapat konsepsi yang jelas dan tegas dan tidak ambigu, dalam kerangka suatu sistem hukum yang berlandaskan budaya bangsa yang tercermin dalam Pancasila dan UUD 1945 sebagai dasar konstitusionalitas sebagai tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 tanggal 18 September 2014. dan perlunya suatu sinkronisasi substansial, sinkronisasi struktural dan sinkronisasi kultural dalam memahami dan menerapkan unsur merugikan keuangan Negara dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia, sebagai suatu pemahaman yang holistik dalam suatu sistem hukum yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945, sehingga problematika atau pertentangan suatu norma dalam peraturan perundang-undangan dapat ditemukan solusinya dalam kerangka sistem tersebut yang lebih sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, sehingga hukum dapat menyentuh rasa keadilan masyarakat dan mempunyai peran signifikan dalam pembangunan nasional untuk kesejahteraan masyarakat.

- 2) Seharusnya dalam membuat sebuah aturan atau kebijakan, pemerintah melakukan pengkajian secara komprehensif, sehingga aturan yang dibuat tidak menimbulkan permasalahan baru dikemudian hari yang justru menimbulkan problematika, sehingga penegakan hukum di Indonesia dapat dilakukan secara efektif.

Daftar Rujukan

- Alfin Sulaiman, *Keuangan Negara pada BUMN dalam Perspektif Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Alumni, 2011
- Djafar Saidi, Muhammad. *Hukum Keuangan Negara (Edisi Revisi)*. PT Rajagrafindo Persada, Jakarta 2014
- Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014
- Prasetya, R. *Perseroan Terbatas: Teori dan Praktik*. sinar grafika, 2022
- Ridwan Khairandy, *Pokok-Pokok Hukum Dagang*, FHUII Press, Yogyakarta, 2013
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta 2008
- Subekti, *Pergulatan Hukum Perdata*, Jakarta: Pradnya Paramita, 2002
- W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, PT. Grasindo, Jakarta, 2006

Jurnal dan karya ilmiah

- Adhari, Agus.. *Kedudukan Keuangan BUMN terhadap Keuangan Negara*. Jurnal *Dialogia Iusticia*. 6 no 1 2009.
- Arifin, I. R. (2016). *Kajian Yuridis Kedudukan Kredit Macet Pada Bank BUMN Sebagai Kerugian Keuangan Negara Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013*. (Doctoral dissertation, Universitas Gadjah Mada)
- Kurniawan, S. A. (2020). *Tindak Pidana Korupsi Terhadap Kredit Macet Dalam Bank Bumh Milik Negara (Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 279 PK/Pid. Sus/2018)* (Doctoral dissertation, Universitas YARSI