


6 ADALAH

Buletin Hukum & Keadilan

Menyoal “Kerugian BUMN” Dalam PP Nomor 23 Tahun 2022 Tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran BUMN

Siti Nurhalimah

Peneliti Pusat Studi Konstitusi dan Legislasi Nasional (Poskolegnas)
Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta

 [10.15408/adalah.v6i3.26945](https://doi.org/10.15408/adalah.v6i3.26945)

Abstract:

BUMN is always in the spotlight. BUMN promotes public welfare and owns at least 51% of the state's shares. This 51 percent share creates the impression that BUMN's riches are the state's wealth, hence its loss is the state's loss. BUMN losses are linked to corruption. The legality of the loss is being disputed. There's nothing improper because of the legal position of BUMN assets. Currently, the government has changed PP No. 45 of 2005 about the Establishment, Management, Supervision, and Dissolution of SOEs to add "BUMN losses" to Article 27 paragraph (2). By adding "BUMN loss" the government aims to underline that BUMN losses are not state losses. If accurate, this statement merits praise, but it's not enough to absolve SOEs of state losses. Thus, laws and regulations pertaining to the legal position of public financing in SOEs must be harmonized at the highest legal level.

Keywords: State Finance; State Loos; BUMN Loss

A. PENDAHULUAN

Tepat pada tanggal 8 Juni 2022, Presiden Joko Widodo mengesahkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 23 Tahun 2022 tentang Perubahan atas PP Nomor 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Sejalan dengan tujuannya dalam rangka mengoptimalkan peran BUMN sebagai agen pembangunan nasional, PP tersebut memuat beberapa perubahan yang memperkuat sistem pemilihan direksi dan manajemen talenta BUMN berdasarkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Perubahan tersebut antara lain: penambahan 3 (tiga) ayat pada pasal 14, perubahan penjelasan pasal 17, penambahan pasal 17 A, perubahan pasal 22 ayat (1), perubahan ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (7) pasal 23, penambahan ayat (2a) dan ayat (5a) pada pasal 23, serta perubahan pada pasal 25 dan 27.

Sebagai kepanjangan tangan negara untuk mengelola hajat hidup orang banyak, keuangan BUMN salah satunya berasal dari penyertaan modal negara yang dipisahkan dari APBN. Karenanya, kekayaan BUMN sering disebut sebagai kekayaan negara, begitupun halnya dengan kerugian BUMN. Mengingat hal tersebut, satu hal yang menarik adalah adanya penambahan frasa "atas kerugian BUMN" pada perubahan pasal 27 ayat (2) PP tersebut. Pada PP sebelumnya yaitu PP Nomor 45 Tahun 2005, pasal 27 ayat (2) dibaca "Setiap anggota

Direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1)". Pasal tersebut diubah sehingga dibaca "Setiap anggota Direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian BUMN apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Penambahan frasa "atas kerugian BUMN" tersebut kemudian menimbulkan pertanyaan, apakah selama ini direksi BUMN bukan bertanggungjawab atas kerugian BUMN melainkan pertanggungjawaban direksi BUMN justru atas kerugian negara? Dengan demikian, apakah politik hukum negara ini ingin menegaskan pemisahan antara kerugian BUMN dan kerugian negara? Bagaimana sesungguhnya pengaturan kekayaan BUMN dan tanggungjawab atas kerugian BUMN?

Tulisan ini akan memaparkan setidaknya 4 (empat) pembahasan, yaitu kerugian negara, kerugian BUMN sebagai korporasi, penyelesaian kerugian pada BUMN secara korporasi, dan inkonsistensi peraturan perundang-undangan terkait keuangan negara pada BUMN. Empat pembahasan tersebut erat kaitannya dengan status hukum keuangan negara dalam penyertaan modal negara yang telah dipisahkan dari APBN menjadi saham pada perusahaan BUMN. Saat ini terdapat inkonsistensi antar peraturan perundang

undangan maupun antar putusan lembaga peradilan terkait status keuangan negara pada BUMN tersebut.

B. KERUGIAN NEGARA

Secara yuridis, definisi kerugian negara dalam arsitektur hukum keuangan publik telah diatur dalam paket undang-undang tentang keuangan negara dan pemeriksaan atas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, yaitu: Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara), Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara), dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (UU PPTKN), serta dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK).

Pengaturan mengenai kerugian negara dalam UU Keuangan Negara terdapat dalam Bab IX mengenai Ketentuan Pidana, Sanksi Administratif dan Ganti Rugi, yaitu di dalam Pasal 35 ayat (1) yang menyatakan: Setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud. Lebih lanjut, dalam Pasal 35 ayat (4) diatur

bahwa ketentuan mengenai penyelesaian kerugian negara diatur dalam undang-undang mengenai perbendaharaan.

Definisi kerugian negara kemudian diperjelas dengan lahirnya UU Perbendaharaan Negara, yakni pada Pasal 1 angka 22, yaitu "Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai." Definisi ini sama dengan definisi Kerugian Negara/Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 15 UU PPTKN.

Sesuai dengan definisi kerugian negara dalam undang-undang tersebut, maka kerugian negara memiliki beberapa unsur, yaitu: Kekurangan uang, barang, surat-surat berharga; jumlah kerugian nyata dan pasti; perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai; adanya penanggungjawab/pelaku kerugian; hubungan kausalitas antara perbuatan melawan hukum dengan kerugian yang terjadi ([Burhanuddin, 2017](#)).

C. KERUGIAN NEGARA DALAM PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI

Dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, kerugian negara salah satunya terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor, yang menyatakan bahwa:

Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan penjara seumur hidup atau pidana paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Berdasarkan pasal tersebut, delik tindak pidana korupsi dipahami sebagai delik formil. Dengan demikian, kerugian negara dan/atau perekonomian negara dimaknai sebagai potential loss dan hanya menjadi unsur elementer untuk menilai ada tidaknya suatu tindakan korupsi. Kemudian melalui judicial review dalam perkara Nomor 25/PUU-XIV/2016 Mahkamah Konstitusi (MK) membatalkan kata “dapat” pada Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor. Sehingga, setelah putusan MK tersebut delik tindak pidana korupsi telah bergeser yang semula sebagai delik formil menjadi delik materil. Dengan demikian, kerugian negara harus dipahami benar-benar sudah terjadi atau nyata (*actual loss*) untuk dapat diterapkan dalam tindak pidana korupsi.

Berdasarkan putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016 ini, maka definisi kerugian negara pada UU Tipikor menjadi selaras dengan definisi kerugian negara

pada Pasal 1 angka 22 UU Perbendaharaan Negara yang menyatakan bahwa Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

D. KERUGIAN BUMN SEBAGAI KORPORASI

Berdasarkan prinsip korporasi, maka ketika terjadi kerugian operasional yang kemudian dicatat dalam laporan keuangan perusahaan, prinsip dan aturan pencatatan yang berlaku adalah sebagaimana ditentukan dalam Standar Akuntansi Keuangan (SAK) yang diterbitkan oleh Ikatan Akuntan Indonesia (IAI). SAK tersebut diatur lebih lanjut melalui Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan (PSAK) yang disahkan oleh Dewan Standar Ikatan Akuntan Indonesia.

Berdasarkan PSAK 1 tentang Penyajian Laporan Keuangan, kerugian dicatat dalam *income statement* yang berisi rangkuman beban atau biaya dari suatu perusahaan untuk periode tertentu. Kerugian itu sendiri diartikan sebagai penurunan ekuitas atau aktiva bersih dari transaksi sampingan atau incidental perusahaan dan dari kejadian lain yang bukan berasal dari transaksi biaya atau distribusi kepada pemilik.

Sesuai kaidah hukum perdata, kerugian dapat diakibatkan oleh dua hal, yaitu karena wanprestasi

dan/atau adanya perbuatan melawan hukum. Perbedaan dari dua hal tersebut adalah bahwa kerugian akibat perbuatan melawan hukum sebagai "*scade*" (rugi) saja, sedangkan kerugian akibat wanprestasi oleh Pasal 1246 KUH Perdata dinamakan "*Konsten, scaden en interessen*" (biaya, kerugian dan bunga). Penggantian kerugian karena perbuatan melawan hukum tidak diatur di dalam undang-undang, oleh karena itu aturan yang dipakai secara perdata didapatkan secara analogis mempergunakan peraturan ganti kerugian akibat wanprestasi yang diatur dalam Pasal 1243-1252 KUHPperdata. (Agustina, 2003)

E. PENANGGUNG JAWAB KERUGIAN

Pada BUMN Persero, UU BUMN tidak secara tegas mengatur pertanggungjawaban organ perusahaan jika terjadi kerugian perusahaan. Meski demikian, Pasal 11 UU BUMN telah menegaskan terhadap BUMN persero berlaku pula prinsip-prinsip perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam dalam UU Perseroan Terbatas. Prinsip utama dari perusahaan perseroan dalam hal terjadinya kerugian adalah perlindungan pemegang saham sebatas pada modal atau saham yang dimiliki.

Dari sisi operasional, tanggung jawab pengurusan BUMN sebagai korporasi berada pada Direksi, sesuai

dengan maksud dan tujuan perseroan. Atas dasar tersebut, maka setiap anggota Direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian Perseroan apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya. Meskipun demikian, berdasarkan Pasal 97 ayat (5) UU Perseroan Terbatas terdapat pembatasan tanggung jawab atas terjadinya kerugian perusahaan, sepanjang Direksi dapat membuktikan bahwa:

- 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.

Jika disandingkan dengan perubahan pasal 27 PP Nomor 23 Tahun 2022, dapat dilihat bahwa penambahan ayat (2a) pada pasal tersebut menyadur sepenuhnya dari pengaturan yang terdapat pada pasal 97 ayat (5) UU Perseroan Terbatas.

F. FATWA MAHKAMAH AGUNG

Keluarnya Fatwa MA mengenai piutang negara pada BUMN diawali dengan adanya kegelisahan di kalangan petinggi bank atas persoalan kredit macet pada bank-bank BUMN yang permasalahannya dikhawatirkan akan masuk ke ranah penegakkan tindak pidana korupsi. Berdasarkan kegelisahan tersebut, Menteri Keuangan mengajukan permohonan kepada kepada Mahkamah Agung (MA) untuk mengeluarkan fatwa mengenai posisi hukum atas kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN dan piutang yang berada di bawah pengelolaan bank BUMN. Surat Menteri Keuangan tersebut dijawab oleh MA melalui Fatwa MA Nomor WKMA/YUD/20/VIII/2006 pada tanggal 16 Agustus 2006.

Adapun jawaban MA dalam fatwa tersebut pada pokoknya terdapat dua aspek yang menjadi poin utama dalam kaitannya dengan posisi hukum kekayaan negara yang dipisahkan terhadap ruang lingkup keuangan negara. Pertama, MA berpendapat bahwa kekayaan negara yang dipisahkan dari APBN ke BUMN sudah bukan lagi masuk dalam lingkup keuangan negara. Kedua, piutang BUMN bukan merupakan piutang negara. Hal tersebut secara tidak langsung dapat diartikan bahwa kerugian yang ada pada BUMN bukan merupakan kerugian negara.

G. PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 77/PUU-IX/2011

PT Sarana Aspalindo Padang dkk sebagai debitur salah satu bank BUMN menjadi pemohon dalam judicial review perkara nomor 77/PUU-IX/2011. Dalam tuntutanannya, pemohon meminta kepada majelis untuk menyatakan Pasal 4, Pasal 8, Pasal 10 dan Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara (UU PUPN) tidak berlaku, karena bertentangan dengan Pasal 24D ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.

Pasal 8 UU PUPN mendefinisikan bahwa yang dimaksud dengan Piutang Negara adalah jumlah uang yang wajib di bayar kepada negara atau badan badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh negara berdasarkan suatu peraturan, perjanjian atau sebab apapun. Artinya, berdasarkan pasal tersebut, piutang tak tertagih yang dimiliki oleh BUMN termasuk dalam hal ini Bank BUMN merupakan piutang negara yang penagihannya diserahkan kepada PUPN.

MK menyatakan bahwa setelah lahirnya UU Perbendaharaan Negara, piutang BUMN bukan lagi merupakan piutang negara sehingga penyelesaiannya tidak lagi dilimpahkan ke PUPN/Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL). Selain itu Pasal 1 angka 1 dan angka 10 UU BUMN juga telah mengatur bahwa BUMN 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 Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.

Putusan MK tersebut menjadi batu loncatan dalam upaya pemisahan piutang BUMN dari piutang negara. Dalam rangka menindaklanjuti putusan MK tersebut Menteri Keuangan kemudian menerbitkan PMK Nomor 168/PMK.06/2013 tentang Tata Cara Pengembalian Piutang Yang Berasal dari Penyerahan BUMN/BUMD dan Badan Usaha yang Modalnya Sebagian atau Seluruhnya dimiliki Oleh BUMN/BUMD. Selanjutnya Bank BUMN dapat dengan leluasa melakukan pengurusan piutangnya berdasarkan prinsip perseroan. Dengan dipisahkannya piutang BUMN dari piutang negara, secara mutatis mutandis maka kekayaan BUMN bukanlah kekayaan negara.

H. PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 48/PUU-XI/2013

Permohonan ini diajukan oleh *Centre for Strategic Studies University of Indonesia* (CSS-UI) yang meminta MK untuk menguji Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara, yang pada intinya menyatakan bahwa kekayaan

negara/ kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau 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 merupakan keuangan negara. Pemohon berpendapat bahwa pasal tersebut bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 dengan alasan yang pada pokoknya norma a quo menyebabkan terhambatnya pencapaian badan hukum privat dalam melaksanakan fungsinya.

Dalam putusannya, MK berpendapat Pasal 23 UUD 1945 tidak berarti wujud pengelolaan keuangan negara hanya terbatas pada APBN. Besarnya peran dan fungsi Badan Hukum Milik Negara Perguruan Tinggi (BHMN PT) atau BUMN/BUMD dalam mengelola keuangan negara untuk melaksanakan fungsi negara, harus diiringi pula dengan penegasan bahwa pengelolaan terhadap sarana dan prasarana milik negara yang harus dipertanggungjawabkan sesuai dengan paradigma yang berlaku sebagai keuangan negara.

MK juga menegaskan bahwa dimasukkannya kekayaan BUMN sebagai keuangan negara bertujuan agar negara dapat mengawasi bahwa pengelolaan keuangan negara yang dipisahkan tersebut dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Konsekuensi dari hal tersebut

adalah bahwa BUMN yang memiliki saham negara haruslah tetap dapat diawasi sebagai konsekuensi dari bentuk pengelolaan keuangan negara yang baik dan akuntabel.

I. PERKARA NOMOR 62/PUU-XI/2013

Dalam perkara *judicial review* kali ini, pemohon yang pada intinya menganggap bahwa definisi keuangan negara adalah hanya terbatas pada APBN, sementara BUMN sebagai perusahaan yang mengelola kekayaan negara yang dipisahkan dari APBN sudah seharusnya dikeluarkan dari rezim keuangan negara. Alasannya adalah adanya *unequal level playing field* yang membuat BUMN sulit bersaing dengan perusahaan swasta lain. Alasan lainnya adalah bahwa BUMN adalah sebuah badan hukum yang mandiri, yang terpisah dari negara, sehingga uang negara yang telah “dipisahkan” tersebut sudah sepenuhnya menjadi milik BUMN, sehingga dalam pelaksanaan dan pengelolaannya harus disejajarkan dengan mengikuti standar perseroan sebagaimana di dalam UU Perseroan Terbatas.

Dengan harapan agar BUMN tidak termasuk dalam rezim keuangan negara, maka dengan sendirinya pengawasan dan pemeriksaan BPK terhadap pengelolaan BUMN sudah seharusnya dihapuskan. Terhadap pengawasan BPK terhadap BUMN, pemohon

juga mendalilkan bahwa sering terjadi *abuse* dan kesalahan persepsi mengenai *business risk* dan kerugian negara, yang mana menyebabkan kerugian konstitusional pemohon. Kerugian negara yang merupakan output dari LHP BPK seringkali menjadi alasan bagi Aparat Penegak Hukum untuk melakukan penindakan hukum, meski menurut pemohon, adanya kerugian negara tersebut sejatinya bukan lah kerugian negara sebagaimana unsur tindak pidana korupsi melainkan kerugian perusahaan.

Berbeda dengan Putusan Nomor 77/PUU-IX/2011 yang sama sama menguji ruang lingkup keuangan negara, kali ini MK menafsirkan bahwa Kekayaan Negara Yang dipisahkan merupakan bagian dari rezim keuangan negara, dan BPK memiliki kewenangan untuk memeriksa dan mengawasi pelaksanaan atas pengelolaan keuangan kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN/BUMD.

Pada putusan kali ini MK menjelaskan bahwa BUMN yang seluruh atau sebagian besar sahamnya merupakan milik negara merupakan kepanjangan tangan negara di bidang perekonomian. Sebagai kepanjangan tangan negara, terhadap BUMN berlaku ketentuan konstitusional yang terdapat dalam BAB XIV Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, khususnya Pasal 33 UUD 1945. Ketentuan konstitusional di dalam bab tersebut tiga ayat pada bagian pertama

Pasal 33 tidak mengalami perubahan ketika terjadi perubahan UUD 1945.

Berdasarkan ketentuan konstitusional tersebut BUMN merupakan bagian dari pelaku bersama berdasar atas asas kekeluargaan *vide* Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. BUMN mengelola usaha yang objeknya adalah cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak atau mengelola usaha yang objeknya bersumber dari bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dengan demikian, pemisahan kekayaan negara tidak dapat diartikan sebagai putusanya kaitan negara dengan BUMN. Pemisahan kekayaan negara pada BUMN hanyalah dalam rangka memudahkan pengelolaan usaha dalam rangka bisnis sehingga dapat mengikuti perkembangan dan persaingan dunia usaha dan melakukan akumulasi modal, yang memerlukan pengambilan keputusan dengan segera namun tetap dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

J. PP NOMOR 79 TAHUN 2016

Pada akhir Desember tahun 2016, Presiden Joko Widodo mengesahkan PP Nomor 79 Tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (PP

Nomor 79 Tahun 2016). PP tersebut menambahkan Pasal 2A yang berbunyi sebagai berikut:

- 1) Penyertaan Modal Negara yang berasal dari kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d kepada BUMN atau Perseroan Terbatas lain, dilakukan oleh Pemerintah Pusat tanpa melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
- 2) Dalam hal kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN lain sehingga sebagian besar saham dimiliki oleh BUMN lain, maka BUMN tersebut menjadi anak perusahaan BUMN dengan ketentuan negara wajib memiliki saham dengan hak istimewa yang diatur dalam anggaran dasar.
- 3) Kekayaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas, bertransformasi menjadi saham/modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas tersebut.
- 4) Kekayaan negara yang bertransformasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3), menjadi

kekayaan BUMN atau Perseroan Terbatas tersebut.

- 5) Kepemilikan atas saham/modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas dicatat sebagai investasi jangka panjang sesuai dengan presentase kepemilikan Pemerintah pada BUMN atau Perseroan Terbatas.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 2A di atas, kekayaan negara yang telah dipisahkan dari APBN kemudian dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN, maka kekayaan negara tersebut bertransformasi menjadi kekayaan BUMN. Uraian ini sejalan dengan teori transformasi status keuangan yang dikemukakan oleh Arifin P. Soeria Atmadja.

Berdasarkan teori tersebut, transformasi status hukum uang dapat terjadi antara uang negara (APBN) menjadi uang daerah (APBD). Pengelolaan dan pertanggungjawaban dana yang ditransfer dari pusat ke daerah ikut mengalami perubahan mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan keuangan daerah. Begitupun halnya dengan transformasi yang terjadi pada saat Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah memisahkan kekayaannya menjadi modal dalam suatu Perseroan Terbatas, maupun Perusahaan Umum. Status uang yang telah dipisahkan tersebut berubah menjadi milik Persero dan Perum. Pada saat Pemerintah Pusat

maupun Pemerintah Daerah mendirikan perusahaan Persero maupun Perum maka pada saat itu negara tidak lagi berstatus subyek hukum publik, akan tetapi ia bertindak pada ranah hukum privat yang sepenuhnya tunduk pada ketentuan hukum perdata. (Simatupang, 2018)

K. KESIMPULAN

Terdapat inkonsistensi antara produk hukum dalam memosisikan kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN dengan keuangan negara. Dalam Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/YUD/20/VIII/2006, MA secara tegas menyatakan bahwa modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dari APBN dan selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak didasarkan pada prinsip-prinsip sistem APBN melainkan didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat, sehingga atas dasar tersebut Piutang BUMN bukanlah Piutang Negara dengan kata lain kekayaan BUMN juga bukan kekayaan negara.

Selaras dengan Fatwa Mahkamah Agung, MK dalam putusan No. 77/PUU-IX/2011 juga menyatakan bahwa piutang BUMN bukan merupakan piutang negara sehingga proses penyelesaiannya tidak perlu melalui mekanisme PUPN. MK juga mempertimbangkan bahwa

dengan statusnya sebagai badan hukum, maka BUMN memiliki kekayaan sendiri yang terpisah dengan kekayaan negara. Konsep pemisahan kekayaan pada badan hukum tersebut juga dianut oleh PP Nomor 79 Tahun 2016 yang menambahkan pengaturan bahwa kekayaan negara yang dijadikan penyertaan modal pada BUMN telah bertransformasi menjadi kekayaan BUMN tersebut.

Akan tetapi, dalam putusan No. 48/PUU-XI/2013 dan No. 62/PUU-XI/2013 yang keduanya diputus pada tanggal 18 September 2014, terjadi perubahan yang signifikan dan inkonsisten dengan putusan No. 77/PUU-IX/2011. Dalam dua putusan tersebut, MK memastikan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan dan dikelola oleh BUMN adalah termasuk dalam rezim keuangan negara. Demikian halnya dengan kewenangan BPK dalam melaksanakan pemeriksaan terhadap BUMN juga mendapat penegasan dan legitimasi secara yuridis formil di dalam dua putusan tersebut.

Berdasarkan benturan pengaturan terkait kekayaan BUMN antara UU Keuangan Negara dan UU BUMN, frasa kerugian BUMN dalam PP Nomor 23 Tahun 2022 menjadi sumir. Apakah kerugian BUMN tersebut dimaknai sebagai kerugian korporasi ataupun kerugian negara. Dengan demikian, perlu adanya sinkronisasi dan harmonisasi terhadap status hukum kekayaan negara yang ada di badan usaha dalam satu

produk hukum berupa Undang-Undang. Dalam hal ini maka pembentuk undang-undang perlu merevisi ruang lingkup keuangan negara sebagaimana yang diatur dalam UU Keuangan Negara, untuk selanjutnya diselaraskan dengan UU BUMN dan juga UU Perseroan Terbatas.

REFERENSI:

Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Indonesia, Undang-Undang tentang Panitia Urusan Piutang Negara, UU No. 49 Prp. Tahun 1960, LN No. 156 Tahun 1960.

Indonesia, Undang-Undang tentang Keuangan Negara, UU No.17 Tahun 2003, LN No.47 Tahun 2003, TLN No.4286.

Indonesia, Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara, UU No.

19 Tahun 2003, LN No. 70 Tahun 2003, TLN No. 4297.

Indonesia, Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 1 Tahun 2004, LN No.5 Tahun 2004, TLN No. 4355.

Indonesia, Undang-Undang tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, UU No.15 Tahun 2004, LN No. 66 Tahun 2004, TLN No. 4400.

Indonesia, Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas,

- UU No. 40 Tahun 2004, LN No. 106 Tahun 2004, TLN No. 4759.
- Indonesia, Undang-Undang tentang Badan Pemeriksa Keuangan, UU Nomor 15 Tahun 2006, LN No. 85 Tahun 2006, TLN No. 4654.
- Burhanuddin, Nizam. Hukum Keuangan Negara. Cet. 2. Yogyakarta: Total Media, 2017.
- Harahap, Yahya. Hukum Perseroan Terbatas. Cet. 2. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Simatupang, Dian Puji N. Teori Transformasi Dan PP Nomor 72 Tahun 2016, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 13 Februari 2018.
- Agustina, Rosa. Perbuatan Melawan Hukum. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia, Fatwa No. WKMA/YUD/20/VIII/2006 tanggal 16 Agustus 2006.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan No. 77/PUU-IX/2011.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan No. 62/PUU-XI/2013.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan No. 48/PUU-XI/2013.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan No. 25/PUU-XIV/2016