







Recht Studiosum Law Review

Journal homepage: <https://talenta.usu.ac.id/rslr>



Analisis Akibat Hukum Kekayaan Daerah yang Dipisahkan Pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Dikaitkan Dengan Kebijakan Direksi dalam Kegiatan Bisnis

Nurul Efridha^{*1} , Bismar Nasution² , Faisal Akbar Nasution³ , Mahmud Mulyadi⁴ 

^{1,2,3,4} Universitas Sumatera Utara, Medan, 20155, Indonesia

*Corresponding Author: feby.vidha@yahoo.com

ARTICLE INFO

Article history:

Received 25 May 2023

Revised 31 May 2023

Accepted 31 May 2023

Available online

<https://talenta.usu.ac.id/rslr>

E-ISSN: 2961-7812

P-ISSN: 2985-9867

How to cite:

Efridha, Nurul. (2023). Analisis Akibat Hukum Kekayaan Daerah Yang dipisahkan Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMD) Dikaitkan dengan Kebijakan Direksi dalam Kegiatan Bisnis. *Recht Studiosum Law Review*, 2(1), 129-142.

ABSTRACT

The Board Directors of Regional Owned Enterprises (BUMD) faces a dilemma in making daily decisions. They are expected to seek profits for company but wrong business decisions can harm the state's finances and be considered as acts of corruption. Although BUMD takes the form of a Limited Liability Company, its finances are not considered as part of regional/national finances. As a result, there are differing opinions among law enforcement authorities regarding whether the finances contributed in the form of shares to a BUMD in the form of a Limited Liability Company are part of the state's finances or not. Therefore, the issues in this research are whether the finances in BUMD in the form of a Limited Liability Company, whose initial capital comes from separated regional assets, are within the scope of state finances, and the legal consequences for PT. Bank Sumut as a Regional Owned Enterprise in North Sumatra in the Verdict of the Corruption Court. This normative juridical study uses secondary data from primary, secondary, and tertiary legal sources. The research findings indicate that the regional assets contributed to BUMD in the form of a Limited Liability Company should no longer be considered as regional/national assets. Therefore, their management and administration must comply with the Limited Liability Company Law, which is of a private nature and not within the public domain. Consequently, the Board of Directors of PT. Bank Sumut should not be accused of corruption for their decision-making but should be held administratively responsible.

Keyword: BUMD, Limited Company Directors Policy, Separated Regional Assets.

ABSTRAK

Direksi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) mengalami dilema dalam mengambil keputusan sehari-hari. Mereka dituntut untuk mencari laba sesuai dengan tujuan didirikannya perusahaan tersebut, namun keputusan bisnis yang salah dapat merugikan keuangan negara dan dianggap sebagai tindakan korupsi. Meskipun BUMD berbentuk Perseroan Terbatas, namun keuangannya bukan keuangan milik daerah/negara sehingga penegak hukum masih memiliki perbedaan pendapat mengenai apakah keuangan yang disetor dalam bentuk saham ke suatu BUMD berbentuk Perseroan Terbatas merupakan bagian dari keuangan negara atau tidak. Sehingga, permasalahan dalam penelitian ini adalah apakah keuangan pada BUMD berbentuk Perseroan Terbatas yang modal awalnya berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan termasuk dalam lingkup keuangan negara dan bagaimana akibat hukumnya bagi PT. Bank Sumut sebagai BUMD Provinsi Sumatera Utara dalam Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. Penelitian yuridis normatif ini menggunakan data sekunder dari bahan hukum primer, sekunder, dan tertier. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kekayaan daerah yang disetorkan ke dalam BUMD berbentuk Perseroan Terbatas seharusnya tidak lagi dianggap sebagai kekayaan



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International.

<https://doi.org/10.32734/rslr.v2i1.12114>

daerah/negara. Oleh karena itu, pengelolaan dan pengurusannya harus tunduk pada Undang-Undang Perseroan Terbatas yang bersifat privat bukan ke ranah publik. Sehingga, Direksi PT. Bank Sumut tidak seharusnya dituduh telah melakukan korupsi karena pengambilan keputusannya melainkan hanya bertanggung jawab secara administratif saja.

Kata Kunci: BUMD, Kebijakan Direktur Perseroan Terbatas, Kekayaan Daerah yang Dipisahkan.

1. Pendahuluan

Perusahaan Daerah ialah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan Undang-Undang RI No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan undang-undang.¹ Berdasarkan ketentuan ini, sebagai salah satu Perusahaan Daerah seharusnya Badan Usaha Milik Daerah (selanjutnya disebut BUMD) dari sisi permodalannya, baik sebagian maupun seluruhnya, merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan sehingga tidak termasuk menjadi bagian dari kekayaan negara.

Kalangan ahli hukum perdata dan hukum perusahaan berpendapat bahwa pada saat kekayaan negara telah dipisahkan, maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk ke dalam ranah hukum publik melainkan masuk ke dalam ranah hukum privat karena kekayaan tersebut bukan lagi menjadi kekayaan negara melainkan kekayaan perseroan. Tetapi, Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang diubah melalui Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU Tipikor) menyatakan bahwa keuangan negara termasuk juga uang yang dipisahkan.² Sehingga, Kejaksaan RI sebagai Penuntut Umum berpandangan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan ke dalam suatu perseroan tetap merupakan kekayaan negara, apapun bentuk dan wujudnya, termasuk pula kekayaan daerah yang dipisahkan dalam BUMD.

Ketidakpastian hukum dalam penentuan status BUMD ini pun terus berlanjut jika kita membandingkan Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Perusahaan Daerah, dan Undang-Undang Keuangan Negara. Sejalan dengan Undang-Undang Perusahaan Daerah, Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara telah menjelaskan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan tidak termasuk ke dalam kategori keuangan negara. Di sisi lain, Pasal 2 Huruf g Undang-Undang Keuangan Negara menjelaskan bahwa keuangan negara 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 atau perusahaan daerah.³

Jika pemisahan kekayaan daerah dalam BUMD tetap dianggap sebagai bagian dari kekayaan negara, maka apabila BUMD melakukan suatu perbuatan melawan hukum yang secara ekonomi merugikan kekayaan BUMD otomatis pengurus perusahaan dapat diancam dengan UU Tipikor karena dianggap telah merugikan keuangan negara. Hal ini disebabkan oleh unsur pasal yang paling menentukan yang terdapat pada UU Tipikor yaitu ‘dapat merugikan keuangan negara’.

Frasa “merugikan keuangan negara” pada UU Tipikor adalah termasuk jua kekayaan negara yang dipisahkan. Sehubungan dengan BUMD yang keuangannya berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan dalam bentuk penyertaan modal oleh Pemerintah Daerah kepada Perusahaan Daerah tersebut, jika pengurus perusahaan daerah salah dalam mengelola perusahaan maka dapat dikategorikan telah melakukan perbuatan melawan hukum dan UU Tipikor akan mengancam dengan sanksi yang berat.

Sedangkan kata “dapat” dalam unsur pasal tersebut jika diartikan secara luas bisa juga digunakan pada potensi kerugian negara yang akan terjadi di masa depan. Sehingga, setiap perkara tindak pidana korupsi walaupun belum ada Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (selanjutnya disebut PKKN) yang nyata dan pasti

¹ Lihat Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.

² Baca lebih lengkap dalam Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang diubah melalui Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

³ Baca Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang RI No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN & bandingkan dengan Pasal 2 Huruf g Undang-Undang RI No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

jumlahnya, unsur ‘dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara’ dianggap telah terpenuhi meskipun belum ada PKKN yang nyata dan pasti sudah menerangkan jika suatu perbuatan pengurus perusahaan BUMN/BUMD memang merugikan keuangan maupun perekonomian negara.

Oleh karenanya, terhadap kata ‘dapat’ dalam unsur ‘dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara’ telah dianulir melalui Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 25/PUU-XIV/2016.⁴ Unsur kata dapat’ tersebut telah dinyatakan tidak mempunyai hukum mengikat lagi, maka setiap dugaan tindak pidana korupsi harus melalui PKKN yang nyata dan pasti jumlahnya sehingga tidak boleh lagi mendasarkan kepada adanya potensi kerugian keuangan negara. Penegak hukum harus menentukan terlebih dahulu mengenai penghitungan kerugian keuangan negara yang nyata (actual loss). Apabila belum ada kerugian yang sifatnya nyata dan telah terbukti secara hukum, maka terduga pelaku korupsi tersebut belum dapat dijerat ataupun dilakukan penyidikan terhadapnya atas kasus tindak pidana korupsi.

Direksi BUMD dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari mengalami dilema dalam mengambil keputusan. Di satu sisi, Direksi BUMD dituntut untuk mencari keuntungan/laba terhadap perusahaan yang dijalkannya sesuai tujuan dari perusahaan tersebut didirikan. Sedangkan di sisi lain, kesalahan pengambilan keputusan bisnis yang diambil demi menjalankan perusahaan dan menimbulkan kerugian bagi perusahaan dianggap telah merugikan keuangan negara dan diancam dengan UU Tipikor.⁵ Termasuk pula studi kasus yang diangkat dalam penelitian ini, yaitu mengenai keputusan bisnis yang diambil oleh Direksi BUMD terkait dengan perkara dugaan Tindak Pidana Korupsi Pengadaan Sewa Kendaraan Dinas Operasional PT. Bank Sumut Tahun 2013.⁶

PT. Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara (selanjutnya disebut Bank Sumut) merupakan BUMD yang berbadan hukum Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut PT) dan didirikan berdasarkan Undang-Undang No. 13 Tahun 1962 Jo. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara No. 11 Tahun 1985 dan diatur kembali peraturan pendiriannya dengan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara No. 1 Tahun 1993. Oleh karena itu, PT. Bank Sumut merupakan Badan Usaha Milik Daerah Provinsi Sumatera Utara berbadan hukum PT yang bergerak dalam Jasa Perbankan sehingga PT. Bank Sumut harus tunduk kepada Undang-Undang Perbankan beserta seluruh peraturan-peraturan pelaksanaannya termasuk juga Peraturan Bank Indonesia.

Usaha perbankan harus tunduk kepada Bank Indonesia sebagai Bank Sentral Republik Indonesia yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan meskipun kewenangan tersebut telah dialihkan kepada Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut OJK). Dasar hukum pendelegasian kewenangan tersebut adalah Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan yang menjelaskan bahwa OJK berfungsi untuk menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan. Oleh karena PT. Bank Sumut bergerak dalam bidang jasa keuangan, maka PT. Bank Sumut diawasi oleh OJK sebagai lembaga negara yang memperoleh kewenangan pengawasan dari Bank Indonesia.⁷

Pengadaan barang dan jasa adalah suatu kebijakan yang diambil oleh pengurus/direksi suatu perusahaan. Pada studi kasus yang diangkat dalam penelitian ini, pengadaan barang dan jasa diselenggarakan untuk meningkatkan pendapatan perusahaan demi kelancaran bisnis serta menunjang operasional melalui kebijakan yang diambil oleh pengurus perusahaan. Perlu diketahui, untuk menjalankan roda perusahaan selalu dibutuhkan Rencana Kerja Anggaran Perusahaan (RKAP) dan Rencana Kerja Anggaran Tahunan (RKAT) yang dibuat oleh pengurus perusahaan.⁸

RKAP/RKAT dibuat oleh pengurus perusahaan dalam hal ini direksi berdasarkan Pasal 63 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Kaitannya dengan pengadaan barang dan jasa adalah bahwa di dalam RKAP/RKAT terdapat seluruh kebutuhan perusahaan dalam satu tahun dan bagaimana cara

⁴ Pertimbangan Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 25/PUU-XIV/2016.

⁵ Frans Affandhi, “Business Judgement Rule Dikaitkan Dengan Tindak Pidana Korupsi Yang Dilakukan oleh Direksi Badan Usaha Milik Negara Terhadap Keputusan Bisnis Yang Diambil”, Tesis, Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2015.

⁶ Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Medan No. 94/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Mdn.

⁷ Baca lebih lanjut dalam Undang-Undang RI No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

⁸ Lihat Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas Pada Bab IV Mengenai Rencana Kerja, Laporan Tahunan, dan Penggunaan Laba.

mengadakannya. Sebagai contoh, jika perusahaan memerlukan komputer, alat tulis kantor, transportasi seperti mobil atau sepeda motor, dan peralatan kantor lainnya, seluruh kebutuhan tersebut harus diperoleh melalui prosedur yang sudah diatur sebelumnya.

Pada BUMD berbadan hukum Perseroan Terbatas, pengaturan tentang pengadaan barang & jasa seharusnya diatur oleh direksi perusahaan dalam bentuk peraturan direksi. Pengaturan Pengadaan barang & jasa di lingkungan BUMD berbadan hukum Perseroan Terbatas harus dibuat dalam bentuk Peraturan Direksi karena di dalam Perseroan Terbatas harta kekayaan para pemegang sahamnya terpisah dari harta kekayaan perseroan. Tetapi, tidak ada Peraturan Menteri BUMN yang mengatur terkait keharusan Direksi BUMD untuk membuat pengaturan tentang pedoman pengadaan barang & jasa.

Walaupun pada BUMD berbadan hukum perseroan terbatas pemegang sahamnya adalah Pemerintah Daerah, tetapi kekayaan daerah yang identik dengan APBD harus dipandang berbeda dengan harta kekayaan BUMD yang berbadan hukum Perseroan Terbatas sekalipun kekayaan BUMD tersebut berasal dari penyertaan Modal Pemerintah Daerah. Termasuk pula pada PT. Bank Sumut dimana Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara juga bertindak sebagai Pemegang Saham PT. Bank Sumut.

Walaupun Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara (selanjutnya disebut Pemprovsum) terdiri dari berbagai Pemerintah Kabupaten/Kota di wilayah Sumatera Utara, tetapi pengadaan barang dan jasa di PT. Bank Sumut tidak dapat menggunakan pengaturan pengadaan barang dan jasa di lingkungan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintahan. Mengingat karakteristik kekayaan daerah yang dipisahkan, maka Pemerintah Daerah baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota yang bertindak dalam kapasitasnya sebagai pemegang saham PT. Bank Sumut harus menjalankan tugasnya di dalam RUPS sesuai dengan koridor hukum privat perusahaan, bukan sebagai Kepala Daerah Tingkat Provinsi maupun Tingkat Kabupaten/Kota yang menjalankan tugas sebagai pejabat negara. Artinya, pemerintahan daerah tersebut melakukan tindakan hukum keperdataan, bukan tindakan Pejabat Tata Usaha Negara.⁹

Selain itu, telah tegas diatur dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang mempersyaratkan bahwa pengaturan pengadaan barang dan jasa di lingkungan pemerintah hanya untuk Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan barang/jasa. Mengingat Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi lainnya memperoleh anggaran dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), wajar jika pengadaan tersebut berkaitan erat dengan keuangan negara. Apabila disalahgunakan, maka dapat dikategorikan telah melakukan perbuatan melawan hukum yang dapat menimbulkan kerugian keuangan negara berupa tindak pidana korupsi.

Terhadap kasus dugaan tindak pidana korupsi dalam pekerjaan Pengadaan Sewa Kendaraan Dinas Operasional Kantor PT. Bank Sumut Tahun 2013, penyidikannya dilakukan oleh Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara pada tahun 2016 yang saat ini telah diputus oleh Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Medan melalui Putusan No. 93/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Mdn. dengan Terdakwa M.Y dan Putusan No. 94/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Mdn. dengan Terdakwa M.J.S. masing-masing tertanggal 16 Februari 2017. Berikut secara ringkas kronologis perkaranya:¹⁰

- a. Bahwa PT. Bank Sumut membutuhkan Kendaraan Bermotor Roda 4 (Mobil) yang digunakan untuk menunjang operasional perusahaan di seluruh wilayah kerja PT. Bank Sumut di Provinsi Sumatera Utara dan di Jakarta;
- b. Bahwa dikarenakan kebutuhan kendaraan operasional tersebut mendesak dan perlu untuk segera diadakan mengingat operasional yang disewa PT. Bank Sumut telah habis masa sewanya per tanggal

⁹ Pemegang Saham PT. Bank Sumut yang melakukan RUPS untuk mengambil suatu keputusan ataupun kebijakan merupakan suatu kesepakatan hubungan hukum keperdataan dalam ruang lingkup hukum privat, bukan lingkup hukum tata usaha negara, maka para Pemegang Saham PT. Bank Sumut yang merupakan Pemprovsum dan seluruh Pemerintahan Kabupaten/Kota di wilayah Sumatera Utara yang mengambil suatu keputusan di dalam acara dengan agenda RUPS merupakan bentuk perjanjian antara Para Pemegang Saham tersebut. Lihat Munir Fuady, *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002).

¹⁰ Intisari dakwaan Penuntut Umum dalam Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi No. 93/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Mdn. dan No. 94/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Mdn.

- 31 Agustus 2013, maka Direksi PT. Bank Sumut pada waktu itu, Bapak M. Yahya dan Bapak Zenilhar mengangkat Panitia Pengadaan Barang dan Jasa Lainnya Tahun 2013; Bahwa dengan diangkatnya Panitia Pelelangan tersebut, setelah dilakukan pengkajian kebutuhan kendaraan dinas operasional kantor PT. Bank Sumut yang membutuhkan kendaraan operasional sebanyak 294 unit dengan berbagai macam merk, tipe, dan jenis mobil, selanjutnya Panitia Pelelangan yang diketuai oleh M. Jefri Sitindaon melakukan pelelangan umum;
- c. Bahwa dengan dilaksanakannya pelelangan umum untuk pekerjaan Pengadaan Sewa Kendaraan Dinas Operasional PT. Bank Sumut Tahun 2013, didapati pemenang lelang yaitu CV. Surya Pratama yang diwakili oleh Direkturnya Haltafif melaksanakan pekerjaan dimaksud dengan baik;
 - d. Bahwa setelah pekerjaan tersebut dilaksanakan dengan baik, ternyata Perjanjian Kerjasama Sewa Kendaraan Dinas Operasional Kantor belum ditandatangani, sehingga terhadap kendaraan yang sudah masuk dan dibayarkan kepada CV. Surya Pratama dilakukan tanpa adanya dasar kontrak dan hanya berdasarkan pada Surat Perintah Kerja yang dikeluarkan waktu itu untuk menutupi kebutuhan kendaraan PT. Bank Sumut yang mendesak untuk operasional kantor;
 - e. Bahwa ternyata setelah pekerjaan tersebut selesai dilaksanakan, Penyidik Pidsus Kejati Sumut menemukan adanya pelanggaran hukum dalam pengadaan dan pelaksanaan pekerjaan Pengadaan Sewa Kendaraan Dinas Operasional Kantor PT. Bank Sumut Tahun 2013 karena tidak adanya dasar kontrak dalam melakukan pembayaran, maka setelah melakukan penyidikan dilanjutkan dengan melakukan penuntutan sampai dengan persidangan di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Medan;
 - f. Bahwa adapun putusan Majelis Hakim Yang Memeriksa, Mengadili, dan Memutus perkara tersebut, pada pokoknya, sebagai berikut:
 - 1) Menyatakan Terdakwa tidak terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan Tindak Pidana Korupsi Secara Melawan Hukum Melakukan Perbuatan Memperkaya Diri Sendiri Atau Orang Lain Atau Suatu Korporasi Yang Dapat Merugikan Keuangan Negara Atau Perekonomian Negara sebagaimana Dakwaan Primair Penuntut Umum Pada Kejaksaan Negeri Medan;
 - 2) Melepaskan Terdakwa dari Dakwaan Primair Penuntut Umum;
 - 3) Menyatakan Terdakwa telah terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan Tindak Pidana Korupsi Secara Bersama-sama Menyalahgunakan Kewenangan dan/atau Kesempatan Yang Ada Padanya Dengan Maksud Memperkaya Diri Sendiri Atau Orang Lain Atau Suatu Korporasi sebagaimana Dakwaan Subsidiar Penuntut Umum Pada Kejaksaan Negeri Medan;
 - 4) Menghukum Terdakwa dengan pidana penjara selama 2 (dua) tahun dan 6 (enam) bulan kurungan dan denda sebesar Rp. 50.000.000,- (Lima Puluh Juta Rupiah) subsidiar 6 (enam) bulan kurungan penjara”.

Majelis Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Medan telah menganggap bahwa kekayaan daerah yang dipisahkan pada PT. Bank Sumut sebagai BUMD PT termasuk ke dalam kategori keuangan negara. Hal ini dikarenakan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 48/PUU-XI/2013, tertanggal 18 September 2014 pada pokoknya menyatakan bahwa Badan Hukum Milik Negara Perguruan Tinggi (BHMN PT) pendidikan seperti Universitas Sumatera Utara dan Universitas Indonesia merupakan perpanjangan tangan Negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa seperti yang diamanatkan di dalam UUD 1945. Oleh karena itu, kekayaan negara yang dipisahkan menurut Mahkamah Konstitusi RI tersebut merupakan termasuk ke dalam kategori keuangan negara. Ditambah lagi dengan Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 62/PUU-XI/2013, tertanggal 03 Februari 2014, yang pada pokoknya mempertimbangkan bahwa BUMN merupakan perpanjangan tangan Negara dalam mencari keuntungan sembari melayani masyarakat. Jadi, kekayaan negara/daerah yang dipisahkan, baik BUMN maupun BUMD tetap termasuk dalam kategori keuangan negara.

Alasan Majelis Hakim menghukum pengurus perusahaan terdapat dalam pertimbangan hukumnya yang memandang bahwa PT. Bank Sumut merupakan perpanjangan tangan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara yang mempunyai tujuan untuk mencari dan menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Sumatera Utara. Dengan dasar demikianlah, Majelis Hakim memutus perkara tersebut dengan menghukum Terdakwa dan menyatakan telah melakukan Tindak Pidana Korupsi Secara Bersama-sama.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, permasalahan dalam penelitian ini adalah apakah keuangan pada BUMD berbentuk Perseroan Terbatas yang modal awalnya berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan

termasuk dalam lingkup keuangan negara dan bagaimana akibat hukumnya bagi PT. Bank Sumut sebagai BUMD Provinsi Sumatera Utara dalam Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi.

2. Metode

Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif. Sifat penelitian ini adalah deskriptif analisis, yang mana, penelitian deskriptif analisis adalah suatu penelitian yang menggambarkan, menelaah, menjelaskan dan menganalisis suatu peraturan hukum. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang bersumber dari bahan hukum primer, sekunder dan tertier. Data sekunder dikumpulkan dengan teknik studi kepustakaan, selanjutnya data-data tersebut dianalisa dengan menggunakan metode analisa kualitatif.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. *Akibat hukum kekayaan daerah yang dipisahkan pada PT. Bank Sumut sebagai BUMD berbentuk perseroan terbatas*

3.1.1. *Pengelolaan kekayaan daerah yang pada PT Bank Sumut menjadi harta kekayaan PT Bank Sumut.*

Sebagai salah satu BUMD di Sumatera Utara yang berbentuk Perseroan terbatas yang modal awalnya berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan, maka kekayaan dan aset PT. Bank Sumut dapat dikatakan bukanlah termasuk dalam kategori keuangan negara, karena telah dipisahkan dari kekayaan daerah (APBD) sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum di dalam peraturan perundang-undangan, dibawah ini:

1. Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, menyatakan:
 - a. Pasal 2, bahwa dalam undang-undang ini yang dimaksudkan dengan Perusahaan Daerah ialah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan undang-undang ini yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan undang-undang;
 - b. Pasal 5 Ayat (4), bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi Daerah dan yang menguasai hajat hidup orang banyak di Daerah yang bersangkutan diusahakan oleh Perusahaan Daerah yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan;
 - c. Pasal 7 Ayat (1), bahwa modal Perusahaan Daerah terdiri untuk seluruhnya atau untuk sebagian dari kekayaan Daerah yang dipisahkan;
 - d. Pasal 7 Ayat (3), bahwa modal Perusahaan Daerah yang untuk sebagian terdiri dari kekayaan Daerah yang dipisahkan terdiri dari saham-saham;
2. Undang-Undang No 13 Tahun 1962 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Bank Pembangunan Daerah pada Pasal 7 ayat (4), bahwa penyertaan modal Bank oleh Daerah-Daerah Swatantra sebagai dimaksudkan pada ayat (2) dan ayat (3) merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan;
3. Undang-Undang No 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara:
 - a. Pasal 1, 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;
 - b. Pasal 4 ayat (1), bahwa modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan;
4. Peraturan Pemerintah No 4 Tahun 1999 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Bank Pembangunan Daerah dalam rangka Rekapitalisasi Bank Umum pada Pasal 2, bahwa penyertaan modal negara berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dan APBN;
5. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara No. 2 Tahun 1999 tentang Perubahan Bentuk Hukum Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara dari Perusahaan Daerah Menjadi Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara pada Pasal 7 ayat (6) bahwa penyertaan saham Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat merupakan kekayaan pemerintah Daerah yang dipisahkan dari APBD dan kekayaan negara yang dipisahkan dari APBN.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut diatas, seharusnya seluruh keuangan dan aset PT. Bank Sumut bukan merupakan keuangan negara karena PT. Bank Sumut merupakan entitas Perseroan Terbatas yang segala kegiatan bisnisnya dalam lingkup keperdataan. PT. Bank Sumut memiliki kekayaan sendiri sebagai badan hukum sesuai asas “separate legal entity” secara fisik adalah berbentuk saham yang dipegang oleh Pemerintah Provinsi Sumatera utara dan Pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Utara, bukan harta kekayaan

PT. Bank Sumut tersebut.

Mengingat sumber dana awal PT. Bank Sumut berasal dari kekayaan Daerah yang dipisahkan, maka pemisahan tersebut seharusnya bukan hanya berlaku pada pemisahan keuangan daerah saja melainkan pengelolaannya pun harus terpisah sehingga hasil pengelolaan yang sudah bercampur dengan hasil keuntungan bisnis menjadi murni merupakan kekayaan PT. Bank Sumut dan bukan lagi kekayaan daerah.

3.1.2. Kerugian atas pengelolaan BUMD berbentuk perseroan terbatas bukan merupakan kerugian negara

Permasalahan keuangan negara ternyata juga pernah menjadi pembahasan serius di Mahkamah Konstitusi melalui permohonan uji materiil (judicial review) atas Undang-Undang Keuangan Negara dalam Perkara No. 62/PUUXI/2013 yang diajukan oleh Forum Hukum Badan Usaha Milik Negara. Pasal yang diminta untuk diuji materinya adalah Pasal 2 Huruf g dan Huruf i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara serta Pasal 6 Ayat (1), Pasal 9 Ayat (1) Huruf b, Pasal 10 Ayat (1) dan Ayat (3) huruf b, dan Pasal 11 Huruf a Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Permohonan uji materiil tersebut pada intinya meminta agar kekayaan BUMN tidak termasuk dalam lingkup keuangan negara dan BPK tidak dapat melakukan pemeriksaan terhadap BUMN. Pada akhirnya MK RI memutuskan untuk menolak seluruh permohonan Forum Hukum BUMN walaupun ada satu hakim yang berbeda pendapat atas putusan tersebut.

Pembuktian unsur kerugian keuangan negara dalam kasus korupsi di BUMN juga menjadi problema tersendiri. Jika kerugian BUMN dianggap sebagai kerugian negara sebagaimana diatur dalam UU Perbendaharaan Negara, ini akan menyebabkan banyaknya pengurus BUMN menjadi terdakwa korupsi. Padahal tidak semua kerugian BUMN disebabkan oleh perilaku korupsi, melainkan bisa juga disebabkan oleh miss management ataupun murni *business loss*.¹¹ Begitu pula dengan BUMD.

BUMD sebagai badan hukum privat yang berbentuk Perseroan Terbatas adalah entitas hukum yang berdiri sendiri. Hal ini sesuai dengan kedudukannya sebagai badan hukum yang harus mempunyai kekayaan tersendiri terlepas daripada kekayaan umum daerah sesuai asas *Separate Legal Entity* agar dapat terpelihara lepas dari pengaruh APBD.¹² Konsekuensinya, pertanggungjawaban kerugian keuangan dalam konteks BUMD seharusnya mengacu pada ranah privat seperti UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN.

Adapun yang menjadi permasalahan dalam hal perbedaan pendapat di dalam aturan hukum, yaitu tidak adanya penjelasan yang lebih detail terkait dengan makna “kekayaan daerah yang dipisahkan” misalnya, apakah dapat diartikan benar-benar sudah dipisahkan dari kekayaan daerah. Hal ini menjadi sangat penting ketika kekayaan daerah yang dipisahkan dalam bentuk BUMD, dimana pada BUMD tersebut terjadi kerugian, apakah kerugian tersebut dapat dikatakan korupsi yang artinya merupakan kerugian negara. Selama direksi sebuah Persero atau BUMN/BUMD menerapkan sistem tata kelola yang baik disertai itikad baik dengan berupaya semampunya menjalankan perusahaan (*Business Judgement Rules*), tidaklah serta-merta resiko usaha dimaknai sebagai risiko hukum pidana “kerugian negara”.

Sesungguhnya menetapkan suatu perbuatan tindak pidana korupsi sebagai perbuatan yang merugikan keuangan Negara tidak hanya dapat didasarkan pada hakikat mengikuti rumusan perbuatan formalnya, yaitu dengan melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain, atau suatu korporasi. Akan tetapi yang lebih penting dan mendasar pada rumusan materiilnya yaitu “merugikan keuangan Negara”. Unsur Kerugian Negara inilah yang selalu kemudian di identikan dengan Keuangan Negara. Kemungkinan dapat terjadi, perbuatan tindak pidana korupsi seseorang dalam perseroan terbatas (persero), yang sahamnya antara lain dimiliki Negara berarti secara formal melawan hukum dan memperkaya diri sendiri, orang lain atau suatu korporasi. Akan tetapi, perbuatan tersebut secara materiil tidak merugikan keuangan Negara karena

¹¹ zalirais.wordpress.com/2016/12/15/keuangan-negara-dan-keuangan-badan-usaha-milik-negara-berbentuk-perseroan/ diakses 6 Desember 2017.

¹² Kekayaan BUMN Persero maupun kekayaan BUMN Perum sebagai badan hukum bukanlah menjadi bagian dari kekayaan negara, Pasalnya, “kekayaan negara yang dipisahkan” di dalam BUMN hanya berbentuk saham. Artinya kekayaan BUMN tidak menjadi kekayaan negara. Lihat Erman Rajagukguk, “Pengertian Keuangan Negara dan Kerugian Negara”, Makalah disampaikan pada Diskusi Publik “Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi”, Komisi Hukum Nasional RI, Jakarta, 26 Juli 2006.

posisi dan status hukum dalam perseroan tersebut bukan lagi merupakan keuangan Negara, melainkan keuangan milik perseroan (persero) tersebut, dimana pemerintah sebagai pemilik saham mempunyai kedudukan hukum yang sama dengan pemilik saham swasta lainnya.¹³

Dalam hukum perseroan, perseroan, fiduciary duty mengandung arti bahwa dalam menjalankan perseroan, direksi harus bertolak dari landasan bahwa tugas dan wewenang yang diperolehnya didasarkan pada dua prinsip. Kedua prinsip itu adalah kepercayaan yang diberikan oleh perseroan kepadanya (*duty of loyalty*) dan prinsip yang merujuk kepada kemampuan dan kehati-hatian dan tindakan direksi itu sendiri (*duty of care*).¹⁴ Apabila BUMD berbadan hukum Perseroan Terbatas melakukan suatu kegiatan bisnis namun dalam menjalankan kegiatan bisnis tersebut mengalami kerugian, maka akibat dari kerugian satu kegiatan tersebut tidaklah dapat dikatakan kerugian BUMD, karena perhitungan suatu kerugian perusahaan bukan dihitung dari satu kegiatan saja melainkan dalam pembukuan satu tahun ada beberapa kegiatan sehingga semua hasil kegiatan bisnis suatu perusahaan akan ditotal labanya, barulah diketahui apakah mengalami kerugian atau keuntungan.

BUMN/BUMD sebagai suatu entitas bisnis tidak bisa terlepas dari pengaruh pasar yang sangat dinamis, ada kalanya direksi dalam mengambil keputusan bisnis didasarkan pada spekulasi yang tidak selamanya akan membawa keuntungan tetapi juga kerugian hal tersebut adalah suatu hal yang haruslah dipandang wajar sepanjang Direksi BUMD dalam mengambil kebijakan untuk suatu kegiatan bisnis telah didasarkan oleh prinsip kehati-hatian, melakukan pengurusan dengan tata kelola perusahaan yang sehat yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan, Anggaran dasar dan peraturan internal maupun eksternal perusahaan. Konsep kerugian menurut akuntansi dapat diketahui melalui penyusunan laba rugi dikenal adanya konsep penandingan yang menandingkan beban dengan pendapat yang dihasilkan selama periode terjadinya beban dan pendapatan tersebut. Apabila jumlah beban yang terjadi dalam periode waktu tertentu lebih besar daripada jumlah pendapatan yang dihasilkan, maka perusahaan akan mengalami kerugian.

Laba bersih merupakan jumlah dalam laporan laba rugi apabila pendapatan melebihi beban.¹⁵ Dan apabila pun perusahaan persero mengalami kerugian maka kerugian tersebut adalah merupakan kerugian BUMD berbadan hukum Perseroan Terbatas dalam menjalankan kegiatan bisnis dan bukanlah kerugian negara dikarenakan modal awal yang berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan pada awalnya pendirian yang telah berbentuk saham-saham sudah digunakan untuk awal permulaan kegiatan bisnis dari kegiatan/usaha bisnis tersebut pasti ada keuntungan awal yang bercampur dengan modal awal maka uang tersebut sudah tidak masuk ke ranah kekayaan negara/daerah akan tetapi sudah masuk ke pembukuan suatu Perseroan Terbatas maka keuntungan tersebut adalah merupakan keuntungan BUMD berbentuk perseroan terbatas. Meski demikian, terdapat ketentuan yang berbeda terkait kekayaan BUMN sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Ketentuan yang saya maksud adalah Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara yang menyatakan bahwa keuangan negara 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;”

Pasal 1 UU Keuangan Negara juga ditegaskan bahwa perusahaan negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat. Ini berarti kekayaan BUMN termasuk ke dalam kekayaan negara. Hal ini memang masih menimbulkan perdebatan di antara para ahli hukum. Dalam hal ini, penulis cenderung sependapat dengan argumen yang mengatakan bahwa kekayaan BUMN/BUMD memang terpisah dari kekayaan negara karena kekayaan negara di dalam BUMN/BUMD hanya sebatas pada saham tersebut. BUMD berbentuk Perseroan terbatas sebagai suatu identitas bisnis tidak terlepas dari pengaruh pasar yang dinamis, ada kalanya direksi dalam mengambil keputusan bisnis didasarkan pada spekulasi yang tidak selamanya akan membawa keuntungan tetapi juga menghadapi resiko kerugian, oleh karena itu kerugian yang dialami PT BUMD haruslah dipandang sebagai suatu hal yang wajar sepanjang direksi PT BUMD dalam melaksanakan keputusan bisnis telah didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang benar. Adapun kerugian BUMN/BUMD yang timbul karena risiko bisnis tidak disebut sebagai kerugian negara, tetapi sebagai kerugian

¹³ Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta, Prenada Media Group, 2014).

¹⁴ Bismar Nasution, “Pertanggungjawaban Direksi dalam Pengelolaan Perusahaan”, disampaikan pada Seminar Nasional Sehari dalam rangka menciptakan Good Corporate Governance pada Sistem Pengelolaan dan Pembinaan PT (Persero) BUMN “Optimalisasi Sistem Pengelolaan, Pengawasan, Pembinaan dan Pertanggungjawaban Keberadaan PT (Persero) di Lingkungan BUMN Ditinjau dari Aspek Hukum dan Transparansi”, diselenggarakan oleh Inti Sarana Informatika, Hotel Borobudur Jakarta, Kamis, 07 Maret 2007.

¹⁵ Carl S. Warren, (et all), *Accounting Principle* (South Western: Thomson Learning, 2005).

bisnis. Bahwa seandainya pun benar ada kerugian yang dialami Perseroan Terbatas maka tidaklah dapat dikualifikasikan sebagai suatu kerugian keuangan negara sebab pengelolaan BUMD termasuk kedalam ranah hukum privat. Sementara bila merujuk pada Pasal 1 Angka (6) Undang-Undang Perbendaharaan Negara, piutang BUMN bukanlah piutang negara, sehingga menjadi absurd bila kekayaan BUMN/BUMD disama-artikan sebagai harta negara.

3.2. Analisis putusan tipikor pada Pengadilan Negeri Medan No.93/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Mdn Jo. Putusan Pengadilan Tinggi Medan No.06/Pid.Sus-TPK/2017/PN.Mdn

Berdasarkan Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Medan No.93/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Mdn tertanggal 16 Februari 2017 Terdakwa M.Y selaku Direktur Operasional PT. Bank Sumut telah diperiksa dan diadili dengan amar putusan berbunyi sebagai berikut:¹⁶

MENGADILI

1. Menyatakan Terdakwa Drs. M. Y, tersebut diatas tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana sebagaimana didakwakan dalam Dakwaan Primair.
2. Membebaskan Terdakwa oleh karena itu dari Dakwaan Primair tersebut.
3. Menyatakan Terdakwa Drs. M. Y, tersebut diatas telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana "Korupsi secara bersama - sama".
4. Menjatuhkan pidana kepada Terdakwa oleh karena itu dengan pidana penjara selama : 2 (dua) tahun dan 6 (enam) bulan dan pidana denda sebesar Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah), dengan Ketentuan jika denda tersebut tidak dibayar maka diganti dengan hukuman kurungan selama : 3 (tiga) bulan.
5. Menetapkan masa penangkapan dan penahanan yang telah dijalani Terdakwa dikurangkan seluruhnya dari pidana yang dijatuhkan.
6. Menetapkan terdakwa tetap ditahan

Sedangkan Putusan Pengadilan Tinggi Medan No. 6/Pid.Sus-TPK/2017/PT.Mdn., tertanggal 02 Juni 2017, amarnya sebagai berikut:¹⁷

MENGADILI:

1. Menerima permohonan banding Penuntut Umum;
2. Membatalkan putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Medan No. 93/Pid.Sus-TPK/2016/PN Mdn tanggal 16 Februari 2017.

MENGADILI SENDIRI:

1. Menyatakan Terdakwa M.Y, tersebut diatas terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi secara bersama sama sebagaimana didakwakan dalam Dakwaan Primer;
2. Menjatuhkan pidana kepada Terdakwa oleh karena itu dengan pidana penjara selama 4 (empat) tahun dan denda sejumlah Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dengan ketentuan apabila denda tersebut tidak dibayar diganti dengan pidana kurungan selama 6 (enam) bulan;
3. Menetapkan masa penangkapan dan penahanan yang telah dijalani Terdakwa dikurangkan seluruhnya dari pidana yang dijatuhkan.
4. Menetapkan Terdakwa tetap ditahan.

Pada putusan tingkat banding ini hukuman yang dijatuhkan oleh Majelis Hakim lebih berat dari pada di tingkat Pengadilan Negeri Medan. Dan dakwaan primair (Pasal 2 UU Tipikor) pada tingkat banding yang dianggap hakim telah terbukti memenuhi unsur-unsur pasal berbeda dari pertimbangan hakim pada tingkat pertama.

3.2.1. Kerugian keuangan negara sebagai salah satu unsur dalam tindak pidana korupsi

Kerugian negara berkaitan dengan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyebutkan bahwa salah satu unsur yang harus dipenuhi dalam mengungkapkan

¹⁶ Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi No. 93/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Mdn.

¹⁷ Putusan Pengadilan Tinggi Medan No. 6/Pid.Sus-TPK/2017/PT.Mdn.

terjadinya tindak pidana korupsi adalah dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Dalam Undang-Undang Tipikor tidak memberikan rumusan yang jelas mengenai apa yang disebut dengan kerugian keuangan negara. Dalam penjelasan Pasal 32 hanya dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan keuangan negara adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan yang ditunjuk.¹⁸ Dalam perspektif undang-undang tersebut, kerugian keuangan negara adalah yang disebabkan karena perbuatan melawan hukum atau tindakan menyalahgunakan wewenang, kesempatan atau sarana yang ada pada seseorang karena jabatan atau kedudukannya dan hal tersebut dilakukan dalam hubungannya dengan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi. Dengan memperhatikan rumusan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam UU No. 31 Tahun 1999, maka kerugian keuangan negara tersebut dapat berbentuk:¹⁹

- a. Pengeluaran suatu sumber/kekayaan negara/daerah (dapat berupa uang/barang) yang seharusnya tidak dikeluarkan;
- b. Pengeluaran suatu sumber/kekayaan negara/daerah lebih besar dari yang seharusnya menurut kriteria yang berlaku;
- c. Hilangnya sumber/kekayaan negara/daerah yang seharusnya diterima;
- d. Penerimaan sumber/kekayaan negara/daerah lebih kecil/rendah dari yang seharusnya diterima;
- e. Timbulnya suatu kewajiban negara/daerah yang seharusnya tidak ada;
- f. Timbulnya suatu kewajiban negara/daerah yang lebih besar dari seharusnya;
- g. Hilangnya suatu hak negara/daerah yang seharusnya dimiliki/diterima menurut aturan yang berlaku;
- h. Hak negara/daerah yang diterima lebih kecil dari yang seharusnya diterima.

Jika ditinjau dari segi akuntansi, maka kerugian diakui dalam laporan laba rugi dalam hal terjadi penurunan manfaat ekonomi masa depan yang berkaitan dengan penurunan aset atau kenaikan kewajiban telah terjadi dan dapat diukur dengan andal. Dengan demikian, kerugian keuangan negara menurut undang-undang sejalan dengan pengertian kerugian keuangan negara menurut akuntansi sehingga dalam menghitung kerugian keuangan negara dapat menggunakan teknik-teknik yang lazim digunakan dalam akuntansi dan auditing.

3.2.2. Penghitungan kerugian keuangan negara

Perhitungan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi baru dapat dilakukan setelah ditentukan unsur melawan hukumnya sebagai penyebab timbulnya kerugian keuangan negara. Dengan dipastikan bahwa kerugian keuangan negara telah terjadi, maka salah satu unsur/delik korupsi dan atau perdata telah terpenuhi. Perhitungan kerugian keuangan negara adalah merupakan jenis audit dengan tujuan tertentu, yakni menghitung kerugian keuangan negara sebagai akibat dari perbuatan melawan hukum. Metode/cara menghitung kerugian keuangan negara pada dasarnya tidak dapat diperlakukan secara seragam. Hal ini disebabkan sangat beragamnya modus operandi kasus-kasus penyimpangan/tindak pidana korupsi yang terjadi. Auditor yang melakukan penghitungan kerugian keuangan negara harus mempunyai pertimbangan profesional untuk menggunakan teknik-teknik audit yang tepat sepanjang dengan teknik audit yang digunakannya.

Ungkapan yang sering dipakai sebagai panduan dalam melakukan penghitungan kerugian keuangan negara adalah *without evidence, there is no case*. Ungkapan tersebut menggambarkan betapa sangat pentingnya bukti. Dalam menyatakan ada atau tidak adanya kerugian keuangan negara dan berapa besar kerugian tersebut, seorang auditor harus memperoleh bukti-bukti yang relevan, kompeten dan cukup. Untuk memperoleh bukti-bukti audit terdapat 7 teknik yang dapat digunakan seorang auditor, yaitu memeriksa fisik, informasi, memeriksa dokumen, review analitis, wawancara, menghitung ulang, dan observasi.

Dalam proses persidangan dimungkinkan terjadinya perbedaan persepsi mengenai nilai kerugian keuangan negara yang terjadi. Hal ini sejalan dengan dalil Mr. Trapman yang berpendapat bahwa dalam suatu proses peradilan pidana dapat terjadi.²⁰ Masing-masing pihak dalam suatu proses sidang, yakni Jaksa Penuntut Umum, Pembela/Penasehat Hukum dan Hakim adalah mempunyai fungsi yang sama, meskipun mereka

¹⁸ Penjelasan Pasal 32 Undang-Undang No 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan UU No. 31 Tahun 1999.

¹⁹ Eddy Mulyadi Soepardi, Memahami Kerugian Keuangan Negara sebagai Salah Satu Unsur Tindak Pidana Korupsi, disampaikan pada ceramah ilmiah pada Fakultas Hukum Universitas Pakuan Bogor, tanggal 24 Januari 2009.

²⁰ *Ibid.*

masing-masing mempunyai posisi yang berbeda, maka sudah selayaknya masing-masing pihak mempunyai pendirian yang berbeda pula.

3.3. Analisis putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap tentang kekayaan daerah yang dipisahkan pada BUMD PT. Bank Sumut yang berbentuk perseroan terbatas

Selanjutnya berdasarkan pertimbangan hukum yang sudah dijelaskan, untuk menganalisis unsur “Yang Merugikan Keuangan Negara atau Perekonomian Negara”, maka perlu terlebih dahulu diuraikan mengenai apakah PT. Bank Sumut dalam melakukan pengadaan barang dan jasa di lingkungannya menggunakan sumber dana, baik sebagian maupun seluruhnya berasal dari APBN/APBD atau bersumber dari pendapatan operasional PT. Bank Sumut, perbuatan Terdakwa M.Y yang diuraikan oleh Jaksa Penuntut Umum di dalam surat dakwaannya tidak termasuk ke dalam rangkaian tindak pidana korupsi karena perbuatan Terdakwa dilakukan di dalam lingkungan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan seluruh sumber dana untuk melakukan pengadaan barang/jasa di lingkungan PT. Bank Sumut bersumber dari pendapatan operasional berupa dana pihak ketiga, yang pengaturannya menurut ketentuan undang-undang tersendiri sehingga tuntutan Jaksa Penuntut Umum harus dikesampingkan. Berdasarkan fakta yuridis yang disebutkan Jaksa Penuntut Umum di dalam dakwaannya bahwa PT. Bank Sumut berbadan hukum Perseroan Terbatas berbentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang terdapat pada Dakwaan Primair halaman 2 dan Dakwaan Subsidiir halaman 22, yang menyatakan bahwa:

- a. Bahwa PT. Bank Sumut berkedudukan di Medan yang Anggaran Dasarnya diumumkan dalam Berita Negara RI No. 54 Tanggal 6 Juli 1999, Tambahan Lembaran Berita Negara Republik Indonesia Nomor 4042, Anggaran Dasar mana kemudian diubah dengan Akta Nomor 31 tanggal 15 Desember 1999 yang dibuat dihadapan Notaris Marwansyah Nasution, SH, Pengganti Sementara Notaris Alina Hanum, SH, Notaris di Medan, perubahan mana telah mendapat persetujuan dari Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia No. C-8765 HT.01.04, tanggal 17 April 2000 dan telah mengalami perubahan beberapa kali dan perubahan tahun 2013 tanggal 28 Juni 2013 sesuai Akta Nomor 71 yang dibuat oleh Notaris Risna Rahmi Arifah, SH, disahkan Menkumham RI pada tanggal 15 Agustus 2013 dengan Keputusan No. AHU-AHA.01.10/33141 dan berdasarkan Akta Nomor 58 tanggal 19 Juli 2013 dibuat dihadapan Notaris Risna Rahmi Arifah tentang Berita Acara Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa PT. Bank Sumut dan disahkan Menkumham RI pada tanggal 28 Oktober 2013 dengan No. AHU-AHA.01.10/44434 perihal Penerimaan Pemberitahuan Perubahan Data Perseroan PT. Bank Sumut;
- b. Bahwa sesuai Anggaran Dasar PT. Bank Sumut Pemegang Saham PT. Bank Sumut adalah Pemprov dan Pemkab/Pemko yang ada di Sumatera Utara yang setoran modalnya berasal dari APBD, Jasa Giro, serta PBB;

Maka apabila dikaitkan dengan perkara yang menjadi studi kasus dalam penelitian ini, unsur pasal yang paling utama dari Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor adalah Yang Merugikan Keuangan Negara Atau Perekonomian Negara. Menurut Jaksa Penuntut Umum sesuai Anggaran Dasar PT. Bank Sumut, Pemegang Saham PT. Bank Sumut adalah Pemprov dan Pemkab/Pemko yang ada di Sumatera Utara yang setoran modalnya berasal dari APBD, Jasa Giro, serta PBB merupakan dalil yang keliru sebab modal awal PT. Bank Sumut adalah berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan, bukan dari APBD yang merupakan keuangan negara begitu juga dengan bentuk hukum PT. Bank Sumut yang didirikan berdasarkan perintah dari Undang-Undang No. 13 Tahun 1962 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Bank Pembangunan Daerah Jo. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara No. 11 Tahun 1985 dan diatur kembali peraturan pendiriannya dengan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara No. 1 Tahun 1993, selanjutnya diubah bentuk hukumnya dari Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara No. 2 Tahun 1999 tentang Perubahan Bentuk Hukum Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara dari Perusahaan Daerah Menjadi Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara. Oleh karenanya, Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara berbadan hukum Perseroan Terbatas merupakan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Provinsi Sumatera Utara yang perubahan bentuk hukumnya telah sesuai Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara No. 2 Tahun 1999.

Menurut Erman Rajagukguk, BUMN merupakan badan hukum yang memiliki kekayaan sendiri. Dengan demikian kekayaan BUMN Persero maupun kekayaan BUMN Perum sebagai badan hukum bukanlah kekayaan negara. Kekayaan Negara Yang Dipisahkan dalam BUMN secara fisik adalah berbentuk saham yang

dipegang oleh Negara, bukan harta kekayaan BUMN itu. Jika mengadopsi pendapat tersebut pada BUMD, menurut penulis ketika BUMD mengalami kerugian maka kerugian tersebut bukanlah kerugian negara melainkan kerugian BUMD itu saja, lain halnya apabila saham Daerah pada BUMD tersebut dijual tanpa izin dari Daerah sebagai pemiliknya barulah hal tersebut merupakan kerugian negara.

Ketika menghitung kerugian keuangan negara di dalam PT. Bank Sumut, tidak dapat hanya dilakukan dengan melihat dari satu transaksi saja, melainkan harus melalui seluruh transaksi dalam tahun tersebut, bukan tiap-tiap semester, triwulan, atau tiap transaksi. Sebab, bisa saja ada satu transaksi rugi tetapi transaksi yang lain menguntungkan sehingga RUPS memutuskan perusahaan mendapatkan untung. Apabila perhitungan transaksi adalah memperoleh kerugian, maka kerugian tersebut dapat ditutup dengan dana cadangan atau laba tahun lalu yang belum dibagikan sehingga kerugian bank BUMN Persero tidak otomatis menjadi kerugian negara sebagai pemegang saham. Oleh karena keuangan PT. Bank Sumut bukanlah keuangan negara/daerah, maka apabila terjadi kerugian dalam suatu transaksi, PT. Bank Sumut tidak dapat dikategorikan mengalami kerugian hanya dengan menghitung dan menentukannya dari 1 (satu) transaksi.

Dalam hal ini, menurut Laporan Keuangan PT. Bank Sumut yang telah diaudit pada tahun 2014 sebagaimana dimaksud Laporan Tahunan 2014 laba bersih periode berjalan PT. Bank Sumut adalah sebesar Rp. 467.800.000.000,- (Empat Ratus Enam Puluh Tujuh Milyar Delapan Ratus Juta Rupiah), bukan pada posisi rugi, oleh karena itu terhadap transaksi “Pengadaan Sewa Kendaraan Mobil Dinas dan Operasional PT. Bank Sumut Tahun 2013” tidak dapat dinyatakan telah merugikan keuangan negara/daerah, sebab PT. Bank Sumut pada tahun 2013 sebagaimana laporan keuangan yang telah diaudit, PT. Bank Sumut memperoleh laba bersih dan tidak dalam posisi rugi, sehubungan dengan rumusan delik Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, yang unsur pokoknya adalah Merugikan Keuangan Negara Atau Perekonomian Negara.

Maka dari itu perlu dipertegas bahwa saat ini, kekayaan dan aset PT. Bank Sumut sebagai entitas badan hukum Perseroan Terbatas tidak dapat dikategorikan sebagai keuangan negara. Seandainya pun benar keuangan PT. Bank Sumut merupakan keuangan negara, maka untuk menentukan kerugian keuangan negara pada PT. Bank Sumut tidak dapat ditentukan dari 1 (satu) kali transaksi saja, sebab berdasarkan Laporan Keuangan PT. Bank Sumut Tahun 2014 yang melaporkan keuangan pada tahun 2013 yang telah diaudit oleh Kantor Akuntan Publik, PT. Bank Sumut memiliki laporan laba bersih periode berjalan PT. Bank Sumut sebesar Rp. 467,8 miliar, bukan pada posisi laporan keuangan yang merugi, oleh karenanya harta kekayaan/keuangan PT. Bank Sumut tidak dapat dikualifikasikan sebagai bagian dari keuangan negara.

Dalam hal ini penulis sependapat dengan hakim Sri Wahyuni yang memandang bahwa terdakwa melakukan tindakan untuk menyelamatkan dan menghindari terjadinya kerugian perusahaan akibat terhambat masalah transportasi sebab kegiatan operasional PT. Bank Sumut memerlukan alat transportasi yang justru jika hal tersebut tidak dilakukan Terdakwa pada saat itu mungkin Bank Sumut akan mendapat kerugian.

Bahwa selain itu, berdasarkan fakta-fakta yang terungkap di depan persidangan, yaitu berdasarkan keterangan Dr. Mudzakkir, SH., MH., bahwa ketika BUMD menjadi PT, pendiriannya secara hukum harus tunduk kepada UU PT, dimulai dari proses pendirian, pengelolaan, dan pembekuan juga harus tunduk kepada undang-undang tersebut sesuai Pasal 11 UU BUMN bahwa unit usaha dalam bentuk PT harus tunduk kepada UU PT. Penerapan UU Tipikor dalam kegiatan pembelian saham dari Pemerintah Daerah kepada BUMD tidak dapat diberlakukan terhadap kegiatan operasional. PT dan BUMD bukan merupakan ranah Tipikor, apalagi dalam hal BUMD di bidang perbankan, apabila terjadi dugaan tindak pidana seharusnya diselesaikan dengan UU Perbankan bukan dengan pidana.

Seharusnya para direksi khususnya M.Y. sebagai terdakwa yang dianggap lalai dalam menjalankan tugasnya dan menyebabkan kerugian negara seharusnya dibebaskan dari segala tuntutan mengingat fakta-fakta hukum yang sudah dijelaskan diatas. Apalagi sebagai akademisi penulis berpendapat bahwa tindakan yang dilakukan M.Y didasarkan pada prinsip perusahaan Business Judgement Rule. Tindakan yang dilakukan M.Y justru adalah suatu itikad baik yang mengupayakan agar terhindar dari kerugian.

4. Kesimpulan

Keuangan BUMD berbadan hukum PT yang modal awalnya berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan tidak dapat dikategorikan sebagai keuangan daerah, sebab apabila daerah dalam pembentukan BUMD berbentuk PT telah memisahkan kekayaannya yang berupa barang atau benda dengan nilai uang tertentu

sebagai modal Persero yang kemudian dikonversi menjadi saham, maka hubungan kepemilikan daerah dengan barang atau benda tersebut telah putus, artinya barang atau benda tersebut tidak lagi menjadi milik daerah melainkan hanya menjadi bagian dari harta kekayaan Perseroan Terbatas BUMD saja.

Kekayaan dan aset PT. Bank Sumut bukanlah termasuk dalam kategori keuangan negara karena telah dipisahkan dari kekayaan daerah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku sehingga apabila timbul kerugian akibat suatu kegiatan bisnis yang dilakukan oleh BUMD PT tersebut maka kerugian itu tidak dapat dikatakan sebagai kerugian keuangan negara melainkan hanya merupakan kerugian bisnis saja karena pengelolaan hartanya sudah berdasarkan asas-asas hukum perusahaan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas.

Adapun analisis pertimbangan hukum kekayaan daerah yang dipisahkan pada PT. Bank Sumut sebagai BUMD Provinsi dalam Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Medan No. 93/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Mdn. tertanggal 16 Februari 2017 Jo. Putusan Pengadilan Tinggi Medan No. 6/Pid.Sus-TPK/2017/PT.Mdn. tertanggal 02 Juni 2017 adalah dalam perkara tersebut para direksi khususnya M.Y sebagai terdakwa yang telah dianggap lalai dalam menjalankan tugasnya dan menyebabkan kerugian negara seharusnya dibebaskan dari segala tuntutan mengingat fakta-fakta hukum yang sudah dijelaskan.

Sebagai akademisi, penulis berpendapat bahwa tindakan yang dilakukan M.Y tidaklah dapat dikategorikan sebagai Tindak Pidana Korupsi karena segala tindakan dan akibat hukumnya harus tunduk pada ketentuan hukum perusahaan yang bersifat privat. Tindakan yang dilakukan M.Y. adalah agar segala kegiatan bisnis tetap berjalan lancar, karena transportasi adalah salah satu hal yang sangat penting dalam menjalankan kegiatan bisnis. Artinya, M.Y. sudah beritikad baik dan mengupayakan agar terhindar dari yang namanya kerugian, akan tetapi akibat yang ditimbulkan dari tindakan tersebut ada yang diduga tidak benar sehingga dianggap telah menyebabkan kerugian negara. Meskipun demikian, perbuatan M.Y. tersebut belum bisa dikategorikan sebagai tindak pidana apalagi mengingat unsur-unsur pidana dalam hal ini tidak terpenuhi.

Perbedaan pendapat di kalangan ahli hukum justru menyebabkan tidak adanya kepastian hukum terkait penentuan apakah kekayaan daerah yang dipisahkan pada BUMD masih termasuk kekayaan negara sehingga antara ahli hukum dan penegak hukum selalu berbeda pendapat dan dalam penegakan hukumnya pun belum bisa sesuai dengan peraturan yang ada.

Referensi

- Affandhi, Frans. (2015). *Business Judgement Rule Dikaitkan Dengan Tindak Pidana Korupsi Yang Dilakukan oleh Direksi Badan Usaha Milik Negara Terhadap Keputusan Bisnis Yang Diambil*, Tesis, Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara. Medan.
- Fuady, Munir. (2002). *Hukum Perusahaan dalam Paradigma Hukum Bisnis*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Latif, Abdul. (2014). *Hukum Administrasi dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Nasution, Bismar. "Pertanggungjawaban Direksi Dalam Pengelolaan Perusahaan". Disampaikan pada Seminar Nasional Sehari dalam rangka menciptakan Good Corporate Governance pada Sistem Pengelolaan dan Pembinaan PT (Persero) BUMN "Optimalisasi Sistem Pengelolaan, Pengawasan, Pembinaan dan Pertanggungjawaban Keberadaan PT (Persero) di Lingkungan BUMN Ditinjau dari Aspek Hukum dan Transparansi". Diselenggarakan oleh Inti Sarana Informatika. Hotel Borobudur Jakarta, Kamis, 07 Maret 2007.
- Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 25/PUU-XIV/2016.
- Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi No. 6/Pid.Sus-TPK/2017/PT.MDN
- Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi No. 93/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Mdn.
- Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi No. 94/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Mdn.
- Rajagukguk, Erman. "Pengertian Keuangan Negara dan Kerugian Negara". Makalah disampaikan pada Diskusi Publik "Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi". Komisi Hukum Nasional RI, Jakarta, 26 Juli 2006.
- S. Warren, Carl (et all). (2005). *Accounting Principle*. South Western of Thomson Learning.
- Soepardi, Eddy Mulyadi. *Memahami Kerugian Keuangan Negara sebagai Salah Satu Unsur Tindak Pidana Korupsi*. Disampaikan pada ceramah ilmiah pada Fakultas Hukum Universitas Pakuan Bogor. Tanggal 24 Januari 2009.

- Undang-Undang RI Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang RI Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang RI Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.
- Undang-Undang RI Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang RI Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
- Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
zalirais.wordpress.com/2016/12/15/keuangan-negara-dan-keuangan-badan-usaha-milik-negara-berbentuk-perseroan.