

## STATUS KERUGIAN BISNIS PERSEROAN YANG MENAKIBATKAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA

Anggreni Atmei Lubis, SH. M.Hum

### ABSTRAK

Badan Usaha Milik Negara atau BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. PT. Merpati Nusantara Airlines (PT.MNA) merupakan BUMN yang berbentuk perusahaan perseroan (Persero) yang modalnya terbagi atas saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.

Terhadap BUMN yang berbentuk Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana terdapat dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT). Hal ini telah diatur dalam Pasal 11 jo Pasal 3 UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN beserta penjelasannya. Dengan demikian, segala peraturan yang berlaku terhadap perseroan terbatas berlaku juga bagi BUMN yang berbentuk Persero selama tidak diatur oleh UU BUMN.

Metode Penelitian yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang mendasarkan kajiannya pada peraturan perundang-undangan yang ada. Terdapat pemeriksaan dokumen yang berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dalam Putusan No. 36/PID.B/TPK/2012/PN.JKT.PST., dan selanjutnya dianalisis dengan fakta-fakta yang terdapat dalam persidangan, dihubungkan dengan peraturan perundangundangan yang berkenaan dengan tujuan penelitian. Teknik pengumpulan data yang digunakan dengan teknik studi kepustakaan, peraturan perundang-undangan, dan wawancara.

Dari hasil penelitian diketahui, bahwa adanya perluasan arti unsur Melawan Hukum Materil yang mengartikan kewajiban untuk bertindak hati-hati dalam menjalankan suatu perusahaan serta memegang prinsip *Good Corporate Governance* pada Putusan No. 36/PID.B/TPK/2012/PN.JKT.PST., hal ini tidak sesuai dengan unsur Melawan Hukum Materil seperti yang termuat di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006. Selain itu, alasan-alasan yang dapat dipergunakan oleh Jaksa Penuntut Umum untuk mengajukan permohonan kasasi atas Putusan No. 36/PID.B/TPK/2012/PN.JKT.PST, dengan terdakwa Hotasi Nababan, dihubungkan dengan Pasal 253 Kitab UndangUndang Hukum Acara Pidana, adalah alasan pada Pasal 253 ayat (1) huruf a KUHAP, yaitu mengenai suatu peraturan hukum yang tidak diterapkan atau yang diterapkan tidak sebagaimana mestinya.

Kata Kunci : BUMN, Kerugian Bisnis, Keuangan Negara

## I. PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Dewasa ini semakin menarik membahas tentang BUMN dimana sering dikaitkan dengan penyertaan modal negara. Begitu banyak kalangan yang mempertanyakan status dari modal negara baik seluruh atau sebagian modal dari BUMN tersebut milik negara. Apakah modal negara yang ditempatkan kedalam perusahaan BUMN (perseroan) statusnya berubah menjadi modal privat perusahaan atau masih kategori keuangan negara. Fakta keberagaman konsep hukum terhadap status keuangan negara di lingkungan BUMN Persero, kenyataannya telah menimbulkan kesulitan untuk memberikan batasan yang pasti tentang kerugian negara di lingkungan BUMN Persero dan langkah hukum yang dapat dilakukan, sehingga sulit juga menentukan ada tidaknya tindak pidana korupsi serta langkah penyelesaian tindak pidana korupsi di lingkungan BUMN Persero.

Seperti permasalahan yang terjadi pada perusahaan penerbangan milik negara PT. Merpati Nusantara Airlines (PT.MNA) merupakan contoh konkrit permasalahan status keuangan negara terkait modal perseroan dan dugaan korupsi yang dituduhkan kepada direksinya terkait tanggung jawab direksi mengenai keuangan perseroan. Bermula pada tahun 2002, Hotasi Nababan memutuskan untuk mengabdikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) PT. MNA. PT. MNA merupakan perusahaan maskapai penerbangan milik Indonesia yang pada Mei 2006 situasinya sedang defisit<sup>7</sup>. Dalam kondisi defisit

tersebut, Ia bersama pimpinan PT. MNA lainnya melakukan berbagai terobosan supaya perusahaan tidak tutup dan bahkan bisa berkembang serta bersaing kembali dalam dunia penerbangan Indonesia dan Internasional. Ia merasionalisasi perusahaan (pensiun dini karyawan) supaya terjadi efisiensi, penyewaan pesawat ke berbagai pihak penyedia, dan membuka berbagai rute penerbangan baru yang menambah pemasukan demi menghidupi ratusan karyawan PT. MNA. Lewat terobosan itu, ia berhasil menghidupkan kembali perusahaan.

Pada Juni - November 2006 PT. MNA mengumumkan rencana penyewaan pesawat tersebut disitus internet mereka. Pada Desember 2006, *Thirdstone Aircraft Leasing Group* (TALG) yang merupakan perusahaan *leasing* armada pesawat berdomisili di Amerika Serikat, menyambut rencana penyewaan pesawat tersebut dengan menawarkan kepada PT. MNA dua pesawat yakni Pesawat Boeing 737-500 dan Boeing 737-400 dari *East Dover Limited*, anak perusahaan *Bank Lehman Brothers* apabila PT. MNA siap menyewa pesawat tersebut. Pada 18 Desember 2006 dilakukanlah perjanjian kesepakatan sewa pesawat *lease of aircraft summary of term* (LASOT ) antara PT. MNA dengan TALG. Berdasarkan perjanjian tersebut PT. MNA sepakat menyewa pesawat selama 60 bulan dengan harga sewa per pesawat sebesar US\$ 150.000. Di dalam perjanjian tersebut PT. MNA diminta untuk menempatkan *security deposit* sebesar US\$ 1 juta untuk dua pesawat sebagai uang jaminan. Untuk mengurangi risiko PT. MNA setuju untuk membayar *security deposit* tersebut kepada lembaga independen sebagai penjaga amanah (*custodian*). TALG sepakat dan menunjuk

<sup>7</sup> [www.tempo.com/Perlawanan-hotasi](http://www.tempo.com/Perlawanan-hotasi). (diakses pada 18 September 2015).

*Hume and Associates* sebagai lembaga independen perantara. Menurut hasil tim penyelidikan dan verifikasi PT. MNA, firma hukum itu dimiliki oleh Jon. C. Cooper, Profesor Hukum dari George Mason University, Amerika.

Pada 20 Desember 2006, dana *security deposit* ditempatkan ke rekening *custodian* sebagai lembaga perantara yang sudah disepakati. Kala itu, PT. MNA dan TALG sepakat uang jaminan bersifat *refundable* atau bisa ditarik kembali bila TALG melanggar kesepakatan/janji dan juga disepakati bahwa pihak TALG dan Hume tidak bisa mencairkan dana itu secara sepihak.

Pada 5 Januari 2007, pesawat pertama yang dijanjikan TALG pada kenyataannya tidak datang. TALG malah menuntut perubahan harga sewa. Kejadian serupa berulang pada 20 Maret 2007, yang merupakan tenggat penyerahan pesawat kedua. Melihat keadaan tersebut maka PT. MNA meminta pengembalian deposit. Permintaan tersebut tidak pernah dijawab. Belakangan pihak TALG sulit dihubungi dan dikabarkan failit.

Pihak PT. MNA kemudian mengejar pihak TALG tersebut ke Amerika Serikat. Pada 8 Juli 2007, berdasarkan keputusan pengadilan Washington DC, Pihak PT.MNA yang menang. Pihak TALG harus mengembalikan uang deposit milik PT.MNA berserta dengan bunganya. Namun pengembalian hanya terlaksana US\$ 4.793. Setelah itu, pengembalian uang tersebut macet. Pemilik TALG menghindari pengembalian uang deposit, dan berupaya mengulur waktu agar masa kedaluarsa perkara berakhir.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Hotasi Nababan, *Jangan Pidanakan Perdata: Mengugat Perkara Sewa Pesawat PT.MNA*, (Jakarta: Q Communication, 2012), hal. xii.

Kemudian masalah kembali terjadi pada PT.MNA setelah kecelakaan pesawat MA-60 terjadi di Kaimana Papua pada 11 Mei 2011 yang membawa korban 25 jiwa. Peristiwa kecelakaan pesawat tersebut menjadi titik balik bagi Hotasi dan eksistensi PT. MNA. Bermula dari laporan yang dilayangkan dua pelapor (mantan karyawan PT. MNA yang terkena rasionalisasi) kepada KPK, POLRI, dan Kejaksaan. Kejaksaan Agung diminta untuk memeriksa PT MNA. Kejaksaan Agung kemudian, membuka perkara *security deposit* ini yang tidak ada kaitan dengan kecelakaan itu. Hotasi kemudian ditetapkan sebagai tersangka tindak pidana korupsi pada 16 Agustus 2011. Secara resmi, setelah menerima laporan tersebut, KPK dan POLRI melakukan penyelidikan kasus, dan memutuskan tidak ada indikasi korupsi dalam kasus tersebut. Sementara, Kejaksaan menganggap hal itu merupakan tindak pidana korupsi dan telah merugikan keuangan negara. Hotasi Nababan bersama rekan-rekannya yang dilaporkan memenuhi panggilan dan proses hukum.

Dari proses persidangan, para ahli hukum, saksi ahli, dan yang terkait menyatakan Hotasi Nababan tidak memenuhi unsur korupsi juga memberikan kesaksian yang meringankan. Seperti Mantan Menteri BUMN Sofyan Djalil, Mantan Sekretaris Kementerian BUMN Said Didu, Pakar Hukum Korporasi Profesor Dr. Erman Rajagukguk, Pakar Hukum Administrasi Negara Profesor Dr. Laica Marzuki, Mantan Ketua KPK Erry Riyana Hardjapamekas, dan yang lainnya.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> <http://musri-nauli.blogspot.co.id/2013/02/korupsi-atau-perdata-catatan-hukum.html> (diakses pada 18 September 2015).

Sebagai BUMN, pihak Kejaksaan menganggap setiap rupiah di PT.MNA adalah uang negara. Resiko bisnis dipandang sebagai risiko kerugian negara. Inilah sebuah paradoks antara makna “BU” dan “MN” dari singkatan BUMN. Bayangkan, sebuah “badan usaha” yang tidak boleh mengambil resiko karena “milik negara”.<sup>10</sup>

Sebagai Direktur Utama PT.MNA di saat perjanjian sewa itu dibuat, Hotasi Nababan dikenai sangkaan oleh Kejaksaan Agung sesuai Pasal 2<sup>11</sup> dan Pasal 3<sup>12</sup> Undang-undang Pemberantasan Korupsi, dimana Pasal 2 mengenai adanya perbuatan melawan hukum dan Pasal 3 mengenai penyalahgunaan wewenang. Artinya, ia dan kedua rekan PT.MNA dituduh bertindak dengan sengaja melanggar aturan/prosedur dan

menyalahgunakan kewenangan yang ada sehingga berakibat kerugian negara.<sup>13</sup>

Beberapa pakar hukum seperti Erman Rajagukguk menilai kasus ini merupakan perkara perdata. Akibatnya, yang terjadi adalah adanya pihak penyedia pesawat yang ingkar janji (wanprestasi). Ia menyatakan bahwa direksi PT.MNA tidak bisa disalahkan karena pihak penyedia pesawat, TALG melakukan wanprestasi. Selain itu ditegaskannya pula, *security deposit* sebesar US\$ 1 juta yang dibayarkan PT.MNA ke TALG merupakan hal wajar dalam bisnis penerbangan. Sebab, *security deposit* itu justru untuk menjamin bahwa PT.MNA sebagai penyewa akan menerima pesawat dari TALG.<sup>14</sup> Karenanya berkali-kali Erman menganggap kasus tersebut tidak tepat dibawa ke ranah pidana atau tidak bisa dipidanakan. UU Perseroan Terbatas mengatakan, negara sebagai pemegang saham bisa menggugat untuk mendapat ganti rugi, tapi bukan pidana.<sup>15</sup> Sebelumnya, JPU Kejagung mendakwa Hotasi dan Tony telah korupsi US\$ 1 juta terkait penyewaan dua unit pesawat dari TALG Washington DC pada 2006. Alasannya, karena PT.MNA telah mengeluarkan dana US\$ 1 juta namun pesawat yang akan disewa dari TALG masih dimiliki dan dikuasai oleh pihak lain, yaitu *East Dover Ltd.*<sup>16</sup>

Berdasarkan fakta persidangan di tingkat peradilan, Hotasi tidak bersalah. Ia sudah membacakan pleidoi

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Pasal 2 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi: ” 1) 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 pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara 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 miliar rupiah). 2) Dalam hal tindak pidana korupsi sebagaimana tertentu, pidana mati dapat dijatuhkan.”

<sup>12</sup> Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi: “Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).”

<sup>13</sup> Hotasi Nababan, *Jangan Pidanakan Perdata: Menggugat Perkara Sewa Pesawat PT.MNA*, Op. Cit. Hal. xii.

<sup>14</sup> <http://news.okezone.com/read/2012/10/29/339/710739/pakar-hukum-sebut-kasus-PT.MNA-bukan-perkara-korupsi>, (diakses pada 27 Oktober 2015).

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

(pembelaannya) di Pengadilan Tipikor Jakarta pada tanggal 22 Januari 2013 lalu. Majelis Hakim Pengadilan Tipikor Jakarta memutuskan Vonis Bebas (*vrijspraak*) atas Hotasi pada 19 Februari 2013. Hakim tidak menemukan niat jahat (*mens rea*) seperti tuntutan JPU Kejaksaan Agung terhadap Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi. Majelis Hakim menyimpulkan Direksi PT MNA mengambil keputusan dengan hati-hati sesuai prosedur. Mereka telah berupaya mencari informasi, dan tanpa konflik kepentingan sesuai Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Namun, pada 7 Mei 2014, Hotasi diputus 4 (empat) tahun penjara dan denda sebesar Rp. 200.000.000,00 subsidi pidana 6 (enam) bulan berdasarkan Putusan Nomor 417 K/Pid.Sus/2014 dengan dakwaan melakukan tindak pidana korupsi dalam praktek penyewaan pesawat Boeing 737-400 dan Boeing 737-500 yang merugikan keuangan negara sebesar US\$ 1 Juta. Majelis Hakim Kasasi yang terdiri dari Artidjo Alkostar, MS Lumme, dan Prof. Askin mengabulkan Kasasi Jaksa dan membatalkan Putusan Pengadilan itu. Hotasi dianggap telah melakukan perbuatan melawan hukum sesuai Pasal 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi.

Hotasi Nababan tidak dapat terima dengan putusan Mahkamah Agung tersebut, Hotasi dan pengacaranya Juniver Girsang mengajukan Peninjauan Kembali (PK) dikarenakan adanya bukti baru (*novum*). Bukti baru itu berupa vonis Pengadilan Distrik Columbia Amerika Serikat (AS) kepada dua pemilik

perusahaan leasing pesawat Amerika Serikat yakni TALG, Jon Cooper dan Alan Messner. Kedua bukti itu dikeluarkan secara resmi dan telah dilegalisir oleh Jaksa Agung AS, Eric Holder pada 21 Mei 2014, dan Menteri Luar Negeri AS John F. Kerry pada 27 Mei 2014, dengan disahkan oleh Pejabat Kedutaan Besar RI di Washington pada 30 Mei 2014.<sup>17</sup> Sementara, di peradilan AS, Jon Cooper sedang menjalani proses pemidanaan. Ia dikenai sanksi ancaman pidana berat. Ia menikmati uang deposit tersebut sebesar US\$ 800 ribu. Alan Messner yang mengambil US\$ 200 ribu menunggu giliran selanjutnya. Jon Cooper dihukum 18 bulan penjara dengan pengawasan 36 bulan setelah itu. Sementara, Alan Messner divonis 12 bulan penjara dengan pengawasan 36 bulan. Keduanya juga wajib membayar US\$1 juta kepada PT MNA.

## B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimanakah kedudukan modal negara yang sudah ditempatkan ke dalam perseroan?
2. Bagaimanakah status kerugian bisnis perseroan yang mengakibatkan kerugian keuangan negara?
3. Bagaimanakah tanggung jawab direksi terhadap keuangan perseroan?

## PEMBAHASAN

### A. Kedudukan Modal Negara Di Dalam Perseroan

Badan Usaha Milik Negara atau BUMN adalah badan usaha yang seluruh

<sup>17</sup>

<http://news.metrotvnews.com/read/2014/12/23/335576/bawa-bukti-baru-dari-amerika-hotasi-nababan-ajukan-pk> (diakses pada 18 September 2015).

atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan<sup>18</sup>. PT.MNA merupakan BUMN yang berbentuk perusahaan perseroan (Persero) yang modalnya terbagi saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan<sup>19</sup>. Terhadap BUMN yang berbentuk Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana terdapat dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT). Hal ini telah diatur dalam Pasal 11 UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN jo Pasal 3 UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN beserta penjelasannya. Dengan demikian, segala peraturan yang berlaku terhadap perseroan terbatas berlaku juga bagi BUMN yang berbentuk Persero selama tidak diatur oleh UU BUMN.

Sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 1 angka 1 UUPT, perseroan terbatas merupakan badan hukum yang merupakan persekutuan modal.<sup>20</sup> Dengan demikian Persero yang dalam pengaturannya merujuk pada UUPT, juga merupakan

badan hukum. Pendapat lain menyebutkan bahwa badan hukum merupakan subyek hukum layaknya perorangan yang dapat memiliki hak-hak dan melakukan perbuatan-perbuatan hukum layaknya manusia. Badan hukum tersebut juga memiliki kekayaan sendiri, dapat bertindak dalam lalu lintas hukum dengan perantaraan pengurusnya, serta dapat digugat dan juga menggugat di muka Hakim.<sup>21</sup> Dengan memiliki kekayaan sendiri, maka kekayaan badan hukum terpisah dari kekayaan pendirinya yang melakukan penyertaan di dalam badan hukum tersebut.<sup>22</sup>

PT. MNA merupakan BUMN yang berbentuk perusahaan persero yang sebagian maupun seluruhnya modalnya dari keuangan negara. Organ Perusahaan tersebut bertanggung jawab atas keuangan negara termasuk direksi. Direksi adalah organ BUMN yang bertanggungjawab atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN, serta mewakili BUMN baik di dalam maupun di luar pengadilan (Prinsip *Fiduciary Duty*).<sup>23</sup> Sehingga dalam hal ini direksi mendapat peranan penting dalam pengurusan perseroan termasuk uang negara yang masuk dalam modal pendirian PT.

Terdapat perbedaan pengertian mengenai keuangan negara yang dikelola dalam BUMN yaitu :

- a. Pasal 1 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menyebutkan:

<sup>21</sup> Prof. Subekti, S.H., "**Pokok-Pokok Hukum Perdata**", Intermedia: Jakarta, 1987, hal. 21.

<sup>22</sup> *Ibid*

<sup>23</sup> Pasal 97 dan Pasal 98 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

<sup>18</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

<sup>19</sup> Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

<sup>20</sup> Lebih lengkap Pasal 1 Angka 1 UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas: "Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya."

Kuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik yang berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

- b. Pasal 1 angka 10 UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN menyebutkan : Kekayaan Negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.

Insinkronisasi pengertian kekayaan negara dalam UU Keuangan Negara dengan pengertian kekayaan negara yang dipisahkan dalam UU BUMN membuat pelaksanaan pertanggungjawaban keuangan persero bermasalah. Pengertian kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN adalah kekayaan negara yang dijadikan modal Persero dan menjadi Kekayaan Persero. Pengertian kekayaan negara dalam UU Keuangan Negara mencakup kekayaan negara yang dipisahkan. Hal ini mengakibatkan modal Persero masuk dalam pengertian kekayaan negara yang akibatnya harus diaudit berdasarkan asas-asas pengelolaan keuangan negara menurut publik/hukum administrasi/hukum keuangan negara.

Insinkronisasi ini menyebabkan Direksi Persero dapat dikenai tindak pidana korupsi seperti kasus PT.MNA yang menimpa direksi Hotasi Nababan. Dalam putusan tingkat Pengadilan Negeri, Hotasi Nababan divonis melakukan korupsi karena merugikan negara. Anggapan seperti ini dapat dianggap salah dan membahayakan kepastian hukum (*rechtszekerheid*). Padahal kerugian

persero bukan kerugian negara, karena kerugian persero belum tentu merugikan pemegang saham. Batas kerugian negara sebagai pemegang saham hanya sebatas sahamnya saja.

Pendapat para ahli terbagi menjadi dua, baik yang menyatakan termasuk kedalam keuangan negara maupun yang sudah menyatakan keuangan privat yang tidak tepat lagi diterapkan keuangan negara. Keduanya mempunyai implikasi yang berbeda. Apabila masih termasuk keuangan negara, maka dapat dikategorikan sebagai kerugian negara yang kemudian dapat diterapkan UU Korupsi. Sedangkan apabila sudah masuk ke ranah privat, maka terhadap kerugian tidak dapat ditempuh dengan mekanisme UU Tindak Pidana Korupsi, tetapi dapat menempuh jalur hukum dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan, hingga sekarang perdebatan ini masih tetap terjadi.

Dalam praktek yang sering terjadi, negara dengan menggunakan kekuasaannya kemudian cenderung menerapkan UU Tipikor. Sehingga publik tidak memperoleh pemahaman yang utuh/kongkrit. Apakah terhadap kejadian ini masuk keranah tindak pidana korupsi atau masuk kedalam sengketa keperdataan.

Pemahaman ini bukanlah merupakan pemahaman final yang menyatakan bahwa BUMN juga mempunyai status yang sama dengan perseroan-perseroan privat lainnya karena sama-sama diatur oleh UUPT yang dengan kata lain, modal yang disetor ke BUMN tersebut menjadi milik BUMN seutuhnya dan menjadi tanggung jawab Dewan Direksi di bawah pengawasan Dewan Komisaris untuk mengelolanya. Memang telah banyak kontroversi

mengenai hal ini, tidak adanya kejelasan peraturan yang mengatur tentang keuangan negara membuat permasalahan ini menjadi tidak terkendali.

Berikut akan dipaparkan beberapa persamaan dan perbedaan BUMN dengan perseroan privat (swasta), yang dapat dirangkum sebagai berikut:

1. Persamaan antara BUMN dengan Perseroan Swasta

- a. Organ perusahaan antara BUMN dengan Perseroan Swasta sama-sama terdiri dari Direksi, Dewan Komisaris, dan Pemegang Saham;<sup>24</sup>
- b. Sama-sama melakukan RUPS (Rapat Umum Pemegang Saham);
- c. Sama-sama mencari keuntungan;
- d. Sama-sama wajib melakukan RUPS minimal 1(satu) kali setahun;
- e. Tanggung jawab Pemegang Saham hanya terbatas pada modal yang disetor.

2. Perbedaan antara BUMN dengan Perseroan Swasta

- a. BUMN tidak hanya mencari keuntungan semata, tetapi memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya, penyelenggaraan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak, menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi, turut aktif

memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat. Sedangkan Perseroan Swasta murni hanya untuk mencari keuntungan semata.<sup>25</sup>

- b. Seluruh pegawai BUMN merupakan pegawai BUMN sedangkan Pegawai Perseroan Swasta merupakan Pegawai Swasta.
- c. Modal BUMN sebagian atau seluruhnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan yang berbentuk saham, dan saham seluruhnya dan paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia.<sup>26</sup> Sedangkan Perseroan Swasta modalnya berupa saham yang dimiliki baik seluruhnya atau sebagian oleh Masyarakat umum dan biasa disebut dengan pemegang saham swasta (Privat).

---

<sup>25</sup> Pasal 2 Angka 1 UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN: "Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah : a. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya; b. mengejar keuntungan; c. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak; d. menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi; e. turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

<sup>26</sup> Pasal 1 Angka 2 UU BUMN: "Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan";

---

<sup>24</sup> Pasal 1 Angka 2 UUPT: "Organ Perseroan adalah Rapat Umum Pemegang Saham, Direksi, dan Dewan Komisaris." Pasal

Terkait penyertaan modal negara di dalam BUMN, maka dapat diketahui pengertian dari penyertaan modal negara adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau penetapan cadangan perusahaan atau sumber lain untuk dijadikan sebagai modal BUMN dan/atau Perseroan Terbatas lainnya, dan dikelola secara korporasi.<sup>27</sup> Penyertaan modal pemerintah pusat/daerah adalah pengalihan kepemilikan barang milik negara/daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham negara atau daerah pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara.<sup>28</sup> Pasal 1 angka 4 PP No. 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah menyatakan Penyertaan Modal adalah bentuk Investasi Pemerintah pada Badan Usaha dengan mendapat hak kepemilikan, termasuk pendirian Perseroan Terbatas dan/atau pengambilalihan Perseroan Terbatas.

Undang-undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas juga menjelaskan, dalam hal pendiri adalah badan hukum negara atau daerah, diperlukan Peraturan Pemerintah tentang penyertaan dalam Perseroan atau Peraturan Daerah tentang penyertaan daerah dalam Perseroan.<sup>29</sup> Dalam Keuangan Negara, penyertaan modal negara menjadi Kekayaan Negara yang

dipisahkan yaitu kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Perseroan dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.<sup>30</sup> Pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal pada suatu Badan Usaha Milik Pemerintah dan/atau milik swasta. Penyertaan modal tersebut dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada badan usaha milik daerah. Pemerintah daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Dari penjelasan di atas, maka dapatlah dikatakan bahwa modal negara yang ditempatkan pada BUMN sudah seharusnya merupakan modal kekayaan milik negara yang sudah dipisahkan sehingga dapat dikatakan sebagai modal privat perusahaan BUMN. Namun tidak berarti negara yang berkewajiban seutuhnya untuk menanggung kerugian yang mungkin terjadi pada BUMN tersebut. Karena baik BUMN maupun Perseroan Swasta, Dewan Direksi yang berkewajiban mengelola dan menjalankan perusahaan tersebut<sup>31</sup> dengan Dewan Komisaris sebagai pengawas dari kinerja Dewan Direksi.<sup>32</sup> Pemegang Saham, baik

<sup>30</sup> Penjelasan Pasal 8 ayat (2) huruf a UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

<sup>31</sup> Pasal 1 Angka 9 UUP: "Direksi adalah organ BUMN yang bertanggung jawab atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN, serta mewakili BUMN baik di dalam maupun di luar pengadilan."

<sup>32</sup> Pasal 1 Angka 7 & 8 UUP: "Komisaris adalah organ Persero yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan Persero."; "Dewan Pengawas adalah

<sup>27</sup> Pasal 1 angka 7 PP No. 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas.

<sup>28</sup> Pasal 1 angka 19 PP No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

<sup>29</sup> Pasal 24 ayat (7) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

modal/saham milik negara maupun modal/saham private tanggung jawab mereka sebatas modal yang dimiliki dari perusahaan tersebut. Akibat hukum dari pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan di BUMN adalah pengelolaan tidak menggunakan sistem APBN tetapi menggunakan sistem yang tunduk pada UU No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Walaupun BUMN pengelolaannya dengan cara perusahaan terbatas umumnya, tetapi APBN menerima bagian pemerintah atas laba BUMN.

Pemerintah dalam menyertakan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, kapitalisasi cadangan dan dari sumber-sumber lainnya. Untuk penyertaan modal negara dalam rangka pendirian BUMN atau perseroan terbatas yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara harus ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah. Termasuk juga setiap perubahan penyertaan modal negara, baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham Persero atau perseroan terbatas, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Dalam proses pengelolaannya BUMN tunduk pada UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang berarti segala kepengurusannya mulai dari tanggung jawab Direksi, Komisaris maupun Pemegang Sahamnya harus tunduk pada UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

---

organ Perum yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan Perum.”

Terjadi perbedaan pandangan/pertimbangan mengenai status kedudukan modal perseroan yang berasal dari keuangan negara dengan dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 48 dan 62/PUU-XI/2013 yang dibacakan tanggal 18 September 2014. Melalui putusan ini, Mahkamah Konstitusi telah mengukuhkan status kekayaan negara yang bersumber dari keuangan negara dan dipisahkan dari APBN untuk disertakan menjadi penyertaan modal di BUMN tetap menjadi bagian dari keuangan negara dan telah mengakhiri perdebatan mengenai frasa “kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah” dalam Pasal 2 Huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang merupakan salah satu unsur dari keuangan negara.

Paradigma pengelolaan BUMN tidak boleh meninggalkan prinsip dasar yang terkandung dalam Pasal 33 UUD Negara RI 1945. Oleh karena itu, seharusnya jiwa dalam pengelolaan BUMN tetap diarahkan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan negara tak boleh kehilangan kendali pengawasan atas tata kelola BUMN. BUMN didirikan oleh negara dan tak boleh sekadar hanya berorientasi profit karena Pasal 33 harus selalu menjadi paradigma dalam pengelolaan BUMN. BUMN dalam perspektif konstitusi harus tetap menjadi agen pembangunan untuk memberikan kemanfaatan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Berdasarkan dari penjelasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa modal negara yang ditempatkan pada PT.MNA yang melibatkan nama Hotasi P. Nababan selaku direktur Utama PT. MNA yang sekarang menjadi terpidana pada kasus

korupsi yang sampai pada tingkatan Peninjauan Kembali (PK) di Mahkamah Agung masih berstatus “modal milik Negara” yang didasarkan pada UU No. 19 tahun 2013 tentang BUMN. Meskipun bila dilihat dari UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, maka modal negara yang ditempatkan pada UU. PT tersebut sudah berubah status menjadi modal privat PT. MNA. Namun dengan adanya UU. No. 19 Tahun 2013 tentang BUMN maka modal yang ditempatkan dalam PT. MNA tidak dapat dikatakan sebagai modal privat PT tersebut, tetapi masih berstatus sebagai Modal Kekayaan Milik Negara. Dikarenakan Hotasi P. Nababan selaku Direktur PT. MNA telah melakukan kewajibannya selaku Direktur sesuai dengan Prinsip-prinsip yang harus dilakukakn oleh seorang direktur dalam mengambil sikap dan kebijakan untuk kepentingan perusahaan sebagai loyalitasnya kepada PT. MNA.

Namun tidak dapat dipungkiri dalam dunia bisnis selalu ada resiko yang harus dihadapi walau sudah berusaha semaksimal mungkin untuk meminimalisirkan resiko tersebut. Berbagai cara sudah dilakukan Hotasi untuk meminimalisirkan resiko dan menerapkan prinsip kehati-hatian dalam mengambil sikap dan kebijakan untuk menyewa pesawat terbang dari TALG. Setelah hal yang tidak diinginkan itu terjadi, Hotasi tetap berusaha untuk melakukan segala upaya hukum untuk mengembalikan dana yang sudah dikeluarkan oleh PT. MNA dalam penyewaan pesawat terbang dari TALG tersebut, dengan mengajukan gugatan kepengadilan Washington DC, yang mana majelis hakim dari Pengadilan Negeri Washington DC tersebut sudah memutuskan dan menyatakan bahwa TALG bersalah dengan mewajibkan

TALG untuk membayar/mengembalikan deposit milik PT. MNA tersebut.

Oleh karena itu, tidak cukup adil rasanya bila Hotasi dinyatakan bersalah dan harus bertanggung jawab seutuhnya atas resiko yang terima oleh PT. MNA dimana dengan rujukan UU. No. 19 Tahun 2013 mengenai BUMN seharusnya negara tidak begitu saja membebaskan Hotasi P. Nababan untuk bertanggung jawab atas segala resiko yang ditimbulkan dari kejadian tersebut. Peran negara dikasus ini juga harus dilibatkan dengan membantu Hotasi Nababan untuk mendesak dua pimpinan TALG yaitu Jon Cooper dan Alan Messner untuk mengembalikan dana deposit milik PT. MNA yang masih berstatus Modal Kekayaan Milik Negara tersebut dengan menggunakan wewenangnya selaku pemegang saham terbesar di PT. MNA dan Negara/Pemerintahan melalui Kedutaan Besar Republik Indonesia yang ada di Washington DC yang juga memiliki kewajiban untuk mewakili dan membantu PT. MNA untuk mendapatkan kembali deposit yang telah di letakkan kepada TALG. Maka status modal Negara yang ditempatkan pada PT. MNA masih berstatus Modal Kekayaan Milik Negara dan Negara juga turut bertanggung jawab atas saham yang dimilikinya di PT. MNA selaku pemegang saham terbesar di PT. MNA tersebut.

Putusan terhadap Hotasi memberikan pelajaran penting. Terlepas dari perdebatan “uang negara” dalam BUMN apakah termasuk kedalam “keuangan negara” atau “uang privat” milik BUMN, berbagai pertimbangan hakim sebelum menjatuhkan putusan haruslah dibaca dengan cermat. *Pertama*. Hakim telah menyatakan TALG tidak memenuhi itikad baik untuk memenuhi

kewajibannya” merupakan sengketa keperdataan. Hakim telah tepat menerapkan. “Kerugian negara” tidak dapat diterapkan, karena “uang negara” yang sudah ditempatkan di BUMN, merupakan “uang milik BUMN”.

*Kedua.* Terhadap TALG yang tidak memenuhi kewajibannya, tidak dapat dibebankan kepada PT. MNA. Ini ditandai dengan PT MNA sudah memenuhi kewajibannya membayar *security deposito*, PT. MNA sudah menempuh segala cara agar jaminan dapat dikembalikan TALG. Bahkan PT. MNA sudah “menggugat” di AS, dan putusan Pengadilan District of Columbia, AS tanggal 8 Juli 2007 yang memenangkan gugatan PT. MNA atas TALG dan Alan Messner menjadi bukti upaya PT. MNA mengembalikan dana deposit. Hakim memberikan istilah “merupakan tanggung jawab TALG dan itu di luar kendali PT MNA”. Sudah dilakukan dalam prinsip hati-hati dan demi kepentingan perusahaan. Dengan demikian, maka tidak terdapat kesalahan (*mens rea*) terhadap Hotasi P. Nababan.

Dalam perkembangannya, sebelum perkara ini dilimpahkan ke Kejaksaan Agung, perkara ini pernah menarik perhatian publik. Namun KPK, Bareskrim Polri dan Badan Pemeriksa Keuangan menyimpulkan perkara gagal sewa pesawat ini tidak memenuhi kriteria tindak pidana korupsi, namun Kejaksaan Agung tetap melimpahkan kasus tersebut ke Pengadilan ad hoc Tindak Pidana Korupsi Jakarta Pusat.

## **B. Status Kerugian Bisnis Perseroan Yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara**

Hukum positif seperti UUD 1945 dan peraturan perundang-undang di

bidang keuangan negara telah memberikan kepastian hukum tentang status keuangan negara di lingkungan BUMN Persero sebagai keuangan negara. Demi menciptakan mekanisme tata kelola dan pertanggungjawaban keuangan negara yang akuntabel, transparan, penuh kehati-hatian, yang pada akhirnya akan menciptakan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Konsekuensinya, segala pengaturan hukum yang berbeda dan menimbulkan keraguan harus tetap mengacu pada ketentuan dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara. Pengaturan tentang status keuangan negara di lingkungan BUMN Persero sebagai keuangan negara membawa implikasi bahwa direksi dan komisaris BUMN Persero dapat dikenai tuntutan pidana korupsi (selain perdata dan administrasi) jika dalam pengelolaan keuangan negara di lingkungan BUMN Persero, keputusan dan tindakannya memenuhi unsur-unsur delik yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tanpa harus dibuktikan terlebih dahulu ada tidaknya kerugian negara yang diakibatkan oleh keputusan dan tindakan tersebut. Hal ini didasarkan pada *good will* untuk menyelamatkan keuangan negara demi meningkatkan pertumbuhan perekonomian negara dan kesejahteraan seluruh rakyat.<sup>33</sup>

Dasar normatifnya adalah rumusan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK). Kedua rumusan ini secara formal mengatur tentang adanya

<sup>33</sup> <http://e-journal.uaajy.ac.id/> 4157/ (diakses pada 18 September 2015).

kerugian keuangan negara sebagai salah satu unsur tindak pidana korupsi. Ketika hal itu tidak dipenuhi akibat status yang tidak jelas tentang keuangan negara di lingkungan BUMN Persero, maka akan sangat sulit mengkategorikan suatu tindakan di lingkungan BUMN sebagai tindak pidana korupsi atau bukan dan pada batas-batas mana suatu tindakan itu tergolong dalam tindak pidana korupsi. Kesulitan lain yang juga ditimbulkan adalah keraguan untuk menyatakan secara pasti tentang korelasi antara kerugian di lingkungan BUMN dengan kerugian negara dan dengan tindak pidana korupsi. Menghadapi kesulitan tersebut, penegakan hukum pidana khususnya upaya pemberantasan tindak pidana korupsi melalui instrumen UU PTPK terhadap BUMN Persero seharusnya dilaksanakan secara hati-hati dan bijaksana karena BUMN di Indonesia merupakan tulang punggung kemajuan perekonomian nasional<sup>34</sup>.

Sejalan dengan logika perdata, logika bisnis mengandung prinsip kehati-hatian, kemitraan, kerjasama, dan *trust*. Sebagai contoh, suatu mitra bisnis yang kesulitan melakukan pembayaran dan terlilit utang, penyelesaiannya dapat berupa penundaan kewajiban pembayaran utang, *haircut* (pelunasan sebagian), konversi utang menjadi penyertaan modal, dan sebagainya. Apabila ada sengketa bisnis, penyelesaiannya pun diusahakan dengan mediasi, dan/atau dengan arbitrase sebagai alternatif penyelesaian sengketa yang memberi *win-win solution*. Solusi pidana dalam hukum bisnis hanya upaya terakhir (*ultimum remedium*).

Dalam hal logika pidana yang digunakan, maka logika perdata tidak akan atau sulit untuk berjalan. Kesulitan pembayaran oleh mitra bisnis dapat dituntut dengan delik penipuan atau penggelapan. Demikian juga dalam hal timbul kerugian.

Penyelesaian seperti *haircut*, *cut-off* melalui restrukturisasi, serta model *release and discharge* seperti yang ditempuh dalam penyelesaian BLBI, hanya dipandang sebagai upaya administrasi semata yang tidak menuntaskan persoalan. Logika pidana adalah untuk memberi efek jera, bukan *win-win solution*, tetapi adalah *zero sum game* dengan *win-loss solution*.<sup>35</sup> Ini dapat kita lihat dalam Pasal 4 UU PTPK yang berbunyi, "... pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara, tidak menghapuskan dipidanya pelaku tindak pidana ...". Ini berarti logika pidana yang lebih ditekankan, bahwa penghukuman (*repressive model*) untuk memberi efek jera lebih mengemuka dibandingkan dengan pendekatan *asset economic recovery* yang dianut hukum perdata. Kehadiran UU PTPK ini telah membawa implikasi yang tidak sederhana. Sekarang dapat kita saksikan bahwa hal-hal yang dahulu adalah murni *business judgement rule* (BJR), sekarang bergeser ke ranah pidana dengan ancaman korupsi karena merugikan keuangan negara atau membuat orang lain menjadi kaya.

Kondisi ini merupakan akibat dari logika yang dibangun dengan perluasan

<sup>34</sup> Romli Atmasasmita, *Kapita Selekta Kejahatan Bisnis dan Hukum Pidana*, Buku 1, PT. Fikahati Aneska, Jakarta, 2013. Hlm.137

<sup>35</sup> Prasetyo, *Dilema BUMN: Benturan Penerapan Business Judgment Rule (BJR) dalam Keputusan Bisnis Direksi BUMN*, Rayyana Komunikasindo, Jakarta, 2014. Hlm.198

definisi keuangan negara menurut sistem hukum positif di bidang keuangan negara. Peneliti berpendapat bahwa secara normatif, dan bahkan dalam tataran praktis, perluasan makna keuangan negara yang merambah hingga ke korporasi dengan kekayaan negara yang dipisahkan, telah mengikis pula “kekebalan” dan “mengancam” para direksi atau pimpinan profesional BUMN Persero. Pada gilirannya, ini juga berpotensi memberikan efek negatif kepada mitra bisnis BUMN Persero.

Idealnya, keberadaan doktrin *Business Judgement Rule* (BJR) yang memberikan perlindungan kepada direksi dan pimpinan BUMN Persero atas tindakan atau pengambilan keputusan yang berdasarkan itikad baik, jujur, hati-hati, dan dilakukan sepenuhnya untuk kepentingan perusahaan harus terus didorong. Dengan adanya doktrin BJR, maka direksi suatu perusahaan tidak bertanggung jawab atas kerugian yang timbul dari tindakan atau pengambilan keputusan tersebut. Perlindungan bagi direksi ini bahkan mengikat hakim dalam mempertimbangkan dan memutus perkara dimana hakim dianggap tidak mempunyai kemampuan untuk menilai atau mengadili keputusan atau tindakan bisnis yang dilakukan direksi.

Polemik tentang konsepsi uang yang dimiliki oleh subjek hukum saat ini sudah berimplikasi ke ranah hukum. Polemik ini terjadi karena konsepsi uang yang dimiliki oleh subjek hukum apabila tidak dapat dipergunakan sebagaimana mestinya atau bahkan merugikan keuangan negara bisa dapat diduga sebagai perbuatan tindak pidana korupsi. Polemik ini semakin berkepanjangan mengingat sebagian pihak mengatakan bahwa uang dikonotasikan sebagai

bagian dari konsepsi keuangan negara, dan di pihak lain tidak setuju dengan konsepsi bahwa uang tersebut sebagai bagian dari konsepsi keuangan negara.

Perdebatan tentang konsepsi uang sebagai bagian dari keuangan negara atau tidak merupakan bagian keuangan negara, menjadi berkembang karena setiap subjek hukum yang merupakan orang perseorangan atau badan hukum pasti membutuhkan uang untuk kebutuhan dan kepentingannya. Konsepsi hukum yang benar (*das sollen*) tentang kepemilikan uang tersebut sebenarnya terletak kepada siapa subjek hukum yang memiliki uang tersebut? Secara *das sollen* seharusnya perdebatan atas konsepsi uang tersebut di titik beratkan kepada subjek hukum yang memegang uang tersebut. Tetapi di sisi lain secara *das sein*, sebagian pihak mengatakan bahwa konsepsi uang merupakan bagian dari keuangan negara, dengan tidak perlu memperhatikan kedudukan dari subjek hukum yang memegang uang tersebut.

Secara konsepsi hukum, apabila uang tersebut dimiliki oleh orang perseorangan, maka uang yang dimiliki oleh orang perseorangan tersebut merupakan uang privat. Sedangkan untuk uang yang dimiliki oleh subjek hukum dalam bentuk badan hukum, terdapat dua sisi yang berbeda. *Pertama*, uang yang dimiliki badan hukum tersebut sebagai modal yang dinyatakan sebagai kekayaan badan hukum tersebut, *kedua*, uang yang dimiliki oleh badan hukum tersebut merupakan kekayaan yang dipisahkan, baik dipisahkan dari kekayaan orang perseorangan, atau uang yang dimiliki oleh badan hukum tersebut sebagai kekayaan yang dipisahkan karena amanat peraturan perundang-undangan.

Untuk konsepsi *pertama*, jelas sekali setiap orang perseorangan yang memiliki uang, maka uang tersebut yang dimiliki oleh orang perseorangan secara hukum merupakan uang privat. Misalnya peneliti secara orang perseorangan menerima uang sebagai gaji atau pendapatan dalam rekening yang dimiliki oleh peneliti, maka secara hukum uang tersebut merupakan uang privat. Bukti bahwa uang tersebut merupakan uang privat dari uang yang dikirimkan langsung kepada penerima uang tersebut. Ada hubungan perdata antara pemberi uang dengan penerima uang. Untuk konsepsi pertama ini bahwa uang yang dimiliki secara orang perseorangan merupakan uang privat tidak banyak dipermasalahkan.

Justru pada *konsepsi kedua* atas uang yang dimiliki subjek hukum dalam bentuk badan hukum yang sering menjadi permasalahan dan perdebatan di masyarakat, khususnya perdebatan para penegak hukum. Hal ini didasarkan bahwa badan hukum merupakan subjek hukum yang dapat dimintai pertanggungjawabannya. Termasuk hal yang dapat dimintai pertanggungjawabannya atas subjek hukum tersebut yaitu uang yang ada di badan hukum tersebut dan pekerjaan yang dibiayai oleh uang tersebut. Apabila atas uang tersebut tidak dapat dipertanggungjawabkan atau atas pekerjaan yang dibiayai oleh uang dari badan hukum tersebut tidak dapat dipertanggungjawabkan, maka badan hukum tersebut dapat diduga melakukan perbuatan tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara.

Perdebatan atas badan hukum yang memiliki uang sebenarnya terletak pada konsepsi *apa itu badan hukum dan siapa yang ada di badan hukum tersebut*. Secara hukum tidak boleh dilihat badan

hukum tersebut secara makro saja, harus dilihat secara mikro apa itu badan hukum tersebut dan siapa yang ada di badan hukum tersebut. Berdasarkan konsepsi ini maka tidak heran banyak pihak mendalilkan bahwa uang yang dimiliki oleh badan hukum tersebut identik dengan kekayaan negara.

Permasalahan ini mengakibatkan sebagian direksi BUMN Persero takut mengambil keputusan bisnis karena mereka selalu dihadapkan kepada ancaman risiko kerugian keuangan negara dan ancaman tindak pidana korupsi. Dalam masalah ini, diperlukan adanya konsepsi hukum yang jelas atas uang yang dimiliki oleh badan hukum sebagai uang milik badan hukum tersebut, atau atas uang tersebut masih ada kepentingan negara atas kepemilikan uang yang dimiliki badan hukum tersebut. Perdebatan atas konsepsi hukum atas uang yang dimiliki oleh badan hukum, seperti BUMN membuat ketidakjelasan atas kedudukan hukum atas uang yang dimiliki oleh setiap badan hukum. Oleh sebab itu perlu ada pemahaman yang sama di masyarakat dan sesama penegak hukum atas kedudukan hukum atas uang tersebut.

Pandangan berbeda dinyatakan oleh Hikmahanto Juwana<sup>36</sup> bahwa secara doktrin jika telah dipisahkan, tidak tepat menganggap keuangan BUMN sebagai keuangan negara. Paling tidak ada tiga alasan yang mendasari pemikiran ini. *Pertama*, uang yang telah dipisahkan menjadi milik bumn dan negara memperoleh saham atas modal yang telah disetorkan. Saham inilah yang dicatatkan sebagai kekayaan negara. *Kedua*, keuangan BUMN tidak bisa

---

<sup>36</sup> Hikmahanto Juwana, "Uang BUMN, Uang Negara?", Kompas 7 Juli 2013 hal 7

diperlakukan sebagai keuangan negara, karena secara alamiah mengelola keuangan negara beda mengelola BUMN. Dalam pengelolaan uang, negara bukanlah entitas yang mencari untung, sedangkan BUMN dalam mengelola BUMN bisa menderita kerugian atas suatu keputusan bisnis. Apabila terjadi kerugian diselesaikan secara perdata, dan bila kerugian dikarenakan masalah administratif dari pengurus dan pegawainya, maka diselesaikan secara administratif juga. *Ketiga*, secara doktrin mengategorikan keuangan BUMN sebagai keuangan negara sudah bertentangan dengan konsep uang publik dan uang privat. Konsep pemisahan uang publik dan uang privat dikenal juga dalam pengadaan barang/jasa pemerintah sebagaimana diatur dalam Perpres No. 70 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Perpres No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Pendirian suatu BUMN melalui modal negara, baik modal seluruhnya atau modal sebagian, merupakan kekayaan negara yang dipisahkan dari APBN. Sumber utama dari modal pada pendirian suatu BUMN dilakukan melalui penyertaan secara langsung dari kekayaan negara yang dipisahkan. Bukti konkrit dari adanya modal negara dan penyertaan modal negara pada BUMN ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (PP). Adanya pengundangan PP atas penyertaan modal negara pada BUMN, diartikan sebagai dokumentasi formal hukum atas kegiatan modal negara dan penyertaan modal negara pada BUMN.

Mengingat BUMN merupakan badan hukum privat, sedangkan negara sebagai badan hukum publik, sering timbul permasalahan yuridis terhadap kedua badan hukum tersebut. Dalam hal

negara sebagai badan hukum publik, maka segala sesuatu yang dimiliki oleh negara berasal dari uang publik dalam APBN. Tetapi pada saat negara memberikan modal negara kepada badan hukum lainnya, terjadi proses *levering* antara dua badan hukum yang berbeda. Pada saat negara menyerahkan modal negara yang nota bene uang publik kepada BUMN, maka uang publik tersebut menjadi uang privat karena sudah terjadi proses *levering* dari kedua badan hukum.

Problematis hukum terkait penerapan unsur kerugian keuangan negara dalam kasus korupsi di Badan Usaha Milik Negara (BUMN) bermula saat lahirnya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor). Para legislator mencantumkan unsur kerugian keuangan negara dalam rumusan delik Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Tipikor, namun dengan tanpa mencantumkan penjelasan mengenai unsur tersebut. Bunyi kedua pasal itu sebagai berikut:

Pasal 2 ayat (1) : “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 ....”

Pasal 3: “Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan

atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana ....”

Kedua pasal ini sebenarnya merupakan pasal favorit yang dikenakan para penyidik dan jaksa terhadap pelaku tindak pidana korupsi. Namun ketika dipakai untuk menjerat tersangka korupsi di BUMN, maka persoalan pembuktian unsur kerugian keuangan negara menjadi persoalan rumit, karena muncul polemik terkait keuangan negara dan status kekayaan negara yang dipisahkan.

Mengenai persoalan ketidakjelasan pengaturan unsur merugikan keuangan negara dalam UU Tipikor, Romly Artasasmitha berpendapat bahwa penyusun UU Tipikor mungkin tidak menyadari bakal terjadinya polemik akibat dari pencantuman unsur tersebut dengan pertimbangan bahwa korupsi identik dan melekat pada jabatan negara juga melekat pada penerimaan dan pengeluaran dana APBN/APBD serta penerimaan negara bukan pajak (PNBP). Namun, penjelasan Pasal 2 dan Pasal 3 memang tidak menjelaskan makna dari pengertian istilah “kerugian keuangan negara” sehingga menimbulkan tafsir berbeda-beda baik dari sudut pandang hukum keuangan negara maupun hukum administrasi negara dan hukum pidana.<sup>37</sup>

Perdebatan tentang penerapan unsur kerugian keuangan negara dalam kasus korupsi di BUMN memang lebih banyak berputar seputar definisi keuangan negara. Padahal dari sudut pandang UU Tipikor, unsur kerugian

keuangan negara sebenarnya hanyalah merupakan akibat dari unsur-unsur lainnya. Unsur kerugian keuangan negara ini sebenarnya sudah diwacanakan untuk dihilangkan dalam revisi RUU Tipikor yang baru (Prolegnas 2013). Dengan mengadopsi nilai yang terdapat dalam Konvensi Anti-Korupsi PBB tahun 2003 yang telah pula diratifikasi oleh Indonesia dengan Undang- Undang Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Pengesahan Konvensi UNCAC Tahun 2003. Konvensi UNCAC PBB tahun 2003 setidaknya mengatur tentang 4 hal:

1. *Basic forms of corruption such as bribery and embezzlement;*
2. *Complex forms of corruption such as trading in influence, laundering of proceeds;*
3. *Offences committed in support of corruption such as money laundering or obstructing justice;*
4. *Private sector corruption.*

Dalam konvensi tersebut, korupsi di sektor privat memang menjadi salah satu poin penting, unsur merugikan keuangan negara oleh karenanya tidak relevan lagi. Mengenai hal ini, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), berpendapat setidaknya ada 5 (lima) alasan mengapa unsur kerugian keuangan negara patut dihilangkan, yakni sebagai berikut:<sup>38</sup>

#### a. Standar internasional *United*

<sup>38</sup> Direktur Advokasi YLBHI Bahrain dalam diskusi bertema ‘Polemik Keberadaan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Regulasi Antikorupsi’ di kantor Indonesia Corruption Watch (ICW), Jalan Kalibata Timur IV D No 6, Jakarta Selatan, Jumat (27/9/2013). <http://nasional.sindonews.com/read/2013/09/27/13/788308/ini-5-alasan-delik-merugikan-keuangan-negara-harus-dihapus>, (diakses pada 2 oktober 2015).

<sup>37</sup> Romly Artasasmitha, Kerugian Keuangan negara, <http://nasional.sindonews.com/read/2013/09/19/18/784865/kerugian-keuangan-negara>, (diakses pada 2 Oktober 2015).

*Nations Convention Against Corruption (UNCAC)* yang sudah diratifikasi dengan Undang-Undang (UU) Nomor 7 Tahun 2006, tidak memasukkan unsur kerugian negara lagi sebagai salah satu unsur dalam tindak pidana korupsi;

- b. Banyak tindak pidana korupsi yang tidak merugikan keuangan negara secara langsung, seperti tindak pidana penyuapan. Dalam hal ini yang dirugikan adalah masyarakat;
- c. Akan terjadi perlakuan yang sama antara Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan perusahaan swasta, jika terjadi tindak pidana yang melibatkan perusahaan tersebut;
- d. Membuka peluang dituntutnya kerugian non keuangan negara, sebab dampak korupsi tidak hanya menimbulkan kerugian keuangan negara namun juga kerugian lain seperti kerugian masyarakat/sosial dan bahkan juga kerugian ekologis;
- e. Mendorong percepatan penanganan perkara korupsi.

Sementara itu dari prespektif ekonomi, situasi ketidakjelasan dan ketidakpastian hukum terkait polemik pertanggungjawaban pidana korupsi para pengurus BUMN tentu akan memberi dampak negatif terhadap perkembangan ekonomi negara secara umum dan bisnis BUMN itu sendiri secara khusus. Oleh sebab itu aparat penegak hukum harus cermat dan tidak boleh serampangan dalam mengambil kebijakan hukum terkait pemberantasan korupsi di BUMN, sebab BUMN merupakan tulang punggung ekonomi negara yang wajib dijaga agar tetap kondusif dan berkembang maju. Peristiwa tuntutan pidana korupsi yang pernah terjadi terhadap direksi PT.MNA Hotasi

Nababan perlu menjadi pelajaran. Penerapan konsep keuangan negara yang masih *debatable* dalam delik korupsi terhadap BUMN memang sangat berbahaya. Saat bersaksi di sidang pengujian Pasal 2 huruf g dan i UU Keuangan Negara, Hotasi Nababan menyampaikan bahwa Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara pada kenyataannya justru digunakan oknum aparat untuk melakukan pemerasan, tekanan politik, penggusuran direksi, hingga memenangkan tender-tender di lingkungan BUMN. Ia menilai pasal itu membuka ruang kesewenangan hukum (*abuse of power*) bagi berlakunya UU BPK, UU Perbendaharaan Negara, UU Kekayaan Negara, dan UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Karenanya, siapapun yang mengenakan seragam negara dapat mencampuri urusan ranah privat. Modus mereka dimulai dari upaya membuktikan adanya kerugian negara dari keputusan direksi BUMN yang telah menjadi target operasi<sup>39</sup>

Penegakan hukum dalam kasus korupsi pada BUMN sudah semestinya memiliki metode dan mekanisme tersendiri. Sebab kerugian BUMN tentu saja bukan hanya disebabkan oleh perilaku korupsi, melainkan bisa juga disebabkan oleh *miss management* ataupun murni *business loss*. Oleh sebab itu, seharusnya masih perlu melihat pertimbangan lainnya, yakni adanya doktrin *business judgement rules* oleh direksi dan dewan komisaris seperti diatur dalam Pasal 97 ayat (5) dan Pasal 107 ayat (5) Undang-Undang Nomor 40

<sup>39</sup>Definisi Keuangan Negara Potensial Pidanakan Direksi BUMN, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt51f8da2dcac26/definisi-keuangan-negara-potensial-pidanakan-direksi-bumn>, (diakses pada 2 Oktober 2015).

Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (PT).

*"Business Judgement Rule"* merupakan salah satu doktrin dalam hukum perusahaan yang menetapkan bahwa direksi suatu perusahaan tidak bertanggung jawab atas kerugian yang timbul dari suatu tindakan pengambilan keputusan, apabila tindakan direksi tersebut didasari itikad baik dan sifat hati-hati. Dengan prinsip ini, direksi mendapatkan perlindungan, sehingga tidak perlu memperoleh justifikasi dari pemegang saham atau pengadilan atas keputusan mereka dalam pengelolaan perusahaan.<sup>40</sup>

Menurut Remi Syahdeni, berdasarkan *Business Judgement Rule*, pertimbangan bisnis para anggota direksi tidak dapat ditantang atau diganggu gugat atau ditolak oleh pengadilan atau pemegang saham. Para anggota direksi tidak dapat dibebani tanggung jawab atas akibat-akibat yang timbul karena telah diambilnya suatu pertimbangan bisnis oleh anggota direksi yang bersangkutan sekalipun pertimbangan itu keliru, kecuali dalam hal-hal tertentu.

Oleh sebab itu, tahapan dalam memberantas korupsi di suatu korporasi bisnis seperti BUMN sangat penting untuk diperjelas. Kapan suatu kasus di BUMN baru bisa ditindak secara pidana. Peneliti setuju dengan pemikiran Romly Artasasmitha, bahwa penegakan hukum pidana terutama dalam bidang ekonomi, yang dalam hal ini BUMN, memang sudah seharusnya bersifat *ultimum remedium*, yaitu hanya digunakan jika

sanksi hukum administrasi dan sanksi hukum perdata tidak lagi dapat dipertahankan. Mekanisme ini digunakan karena pertimbangan untung ruginya suatu pemidanaan baik bagi si korban maupun bagi sipelaku, demikian pula dalam konteks ini pengurus BUMN.

Pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia sebenarnya juga telah memberikan ruang untuk penerapan asas ini. Diantaranya yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 Tentang Pengadaan Barang dan Jasa maupun dalam Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Beberapa mekanismenya seperti teguran kepada pejabat, penggantian kerugian negara dalam periode waktu tertentu dan selanjutnya barulah diserahkan kepada penegak hukum.

Problematika lainnya berkenaan dengan penilaian kerugian keuangan negara, di dalam peraturan perundang-undangan ditentukan bahwa lembaga yang berwenang melakukan penilaian kerugian negara ialah BPK dan BPKP, namun ketiadaan aturan yang jelas mengenai hal ini dapat mengakibatkan penyidik dapat melangkahi wewenang dua lembaga tersebut. Dalam konteks pemberantasan korupsi di BUMN hal ini sangat penting, sebab BPK dan BPKP tentu harus menjadi lembaga yang menentukan langkah penindakan, apakah hanya sebatas diperlukan tindakan administrative (*administrative measure*) ataupun akan diteruskan ke penyidik. Penyidik dan jaksa penuntut umum tidak memiliki wewenang lebih jauh memasuki wilayah keuangan negara yang secara administrative merupakan wilayah pengawasan BPK dan BPKP.

<sup>40</sup>Business Judgement Rule, <http://www.ka-lawoffices.com/articles/100.html>, (diakses pada 2 Oktober 2015)

Pentingnya penerapan manajemen resiko di BUMN dipertegas dengan Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor: Kep-117/M.BU/2002 tentang Penerapan Praktik *Good Corporate Governance* (GCG) pada BUMN. Pasal 28 ayat (2) Kep-117/M.BU/2002 menyebutkan bahwa selain laporan tahunan dan laporan keuangan, BUMN harus mengungkapkan hal-hal penting untuk pengambilan keputusan oleh pemodal, pemegang saham, kreditur, dan para stakeholder lain, antara lain mengenai faktor risiko material yang dapat diantisipasi, termasuk penilaian manajemen atas iklim berusaha dan faktor resiko. Pasal 14 ayat (8) Kep-117/M.BU/2002 menyebutkan bahwa Komite Asuransi dan Resiko Usaha bertugas melakukan penilaian secara berkala dan memberikan rekomendasi tentang resiko usaha dan jenis serta jumlah asuransi yang ditutup oleh BUMN dalam hubungannya dengan resiko usaha.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan negara, modal yang berasal dari kekayaan negara yang ditetapkan dalam APBN dan APBD adalah bagian dari keuangan negara. Oleh karena itu, kesalahan dalam pengelolaan modal yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan merupakan kerugian negara dan pelanggaran terhadap UU No. 30 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Hal ini menjadi polemik karena ada yang beranggapan bahwa kesalahan di dalam pengelolaan modal yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dan ditempatkan pada BUMN adalah resiko bisnis.

Pakar hukum ekonomi Universitas Indonesia, Erman Rajaguguk berpendapat bahwa kekayaan negara yang sudah dipisahkan telah menjadi modal badan hukum, sehingga apabila terjadi kerugian maka kerugian tersebut merupakan resiko bisnis bukan kerugian negara. Erman Rajaguguk juga berpendapat bahwa kekayaan badan hukum (*legal entity*) terpisah dengan kekayaan pemilik (*legal person*), sehingga pertanggungjawabannya hanya sebatas modal.

Kendati demikian tindakan pengurusan BUMN tidak dilakukan oleh Menteri Keuangan dan Menteri BUMN akan tetapi pada orang-orang yang ditunjuk, yaitu orang-orang yang memiliki kompetensi memimpin perusahaan, baik dari kalangan profesional maupun pejabat karier. Diharapkan dari kompetensi mereka, para pemimpin perusahaan tersebut dapat mengelola potensi BUMN yang berupa modal maupun aset menjadi pendapatan yang berlipatganda. Sesuai Pasal 41 ayat 1, 2, 3 dan 4 UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, pemerintah dapat melakukan Investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, dan sosial. Investasi tersebut diantaranya dapat dilakukan dengan bentuk saham, surat utang dan investasi langsung, serta penyertaan modal kepada perusahaan negara/daerah/swasta yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Di dalam melakukan tugas pengurusan, para pemimpin perusahaan (*board of director*) diberikan kewenangan yang dituangkan di dalam anggaran dasar perusahaan. Diantaranya, kewenangan untuk melakukan kerjasama dengan pihak ketiga dalam rangka meningkatkan pendapatan perusahaan. Didalam

kewenangan inilah yang menjadi penyebab terjadinya kerugian negara apabila tidak disikapi dengan penuh kehati-hatian. Dalam Kasus Hotasi Nababan selaku Direktur PT.MNA dan Tony Sudjiarto adalah mantan General Manager PT. MNA. Keduanya didakwa melakukan tindak pidana korupsi dalam praktek penyewaan pesawat Boeing 737-400 dan Boeing 737-500 yang merugikan keuangan negara sebesar US\$ 1 juta. Perjanjian penyewaan dilakukan setelah melihat kondisi keuangan PT. MNA tahun 2006 defisit/sangat rendah. Ditandai dengan kemampuan produksi yang rendah serta harus menanggung biaya operasional yang tinggi. Disebabkan jumlah pesawat sangat sedikit hanya 25 unit. Tidak sebanding dengan jumlah sumber daya manusianya.

Maka demi menyelamatkan perusahaan yang sudah kritis, Hotasi dan Tony kemudian melakukan penyewaan pesawat dengan TALG. Akhirnya TALG '*bersedia*' menyewakan pesawat. Di dalam perjanjian sewa, diharuskan PT.MNA mengirimkan uang jaminan (*security deposit*) sebesar US\$ 1 juta sebagai jaminan untuk dua pesawat. Masalah timbul setelah TALG ingkar janji tidak mengirimkan pesawat. PT.MNA pun sudah menempuh segala cara agar uang jaminan yang telah dibayarkan bisa dikembalikan oleh TALG. Putusan Hotasi memberikan pelajaran penting. Terlepas dari perdebatan "*uang negara*" dalam BUMN apakah termasuk kedalam "*keuangan negara*" atau "*uang privat*" milik BUMN, berbagai pertimbangan hakim sebelum menjatuhkan putusan.

Apabila suatu perusahaan telah menjalankan suatu kebijakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku akan tetapi di dalam perjalanannya mitra kerja

wanprestasi (cidera janji) sehingga kebijakan tidak dapat dijalankan dengan maksimal dan menimbulkan kerugian, maka hal tersebut bukanlah tindak pidana khusus (korupsi), melainkan kasus perdata. Memang perbedaannya sangat tipis antara resiko bisnis dan kerugian negara akan tetapi masih bisa ditelaah. Apabila kasus perdata seperti wanprestasi, maka sesuai Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dapat dilakukan gugatan perdata terhadap mitra kerja atau gugat pailit supaya perusahaan dapat memperoleh ganti rugi. Sedangkan, pidana khusus lebih pada kelalaian dan ketidakhati-hatian suatu pribadi maupun kelompok baik disengaja maupun tidak disengaja yang menyebabkan kerugian yang cukup besar pada modal perusahaan. Misalnya, kesalahan memilih prosedur pengadaan sehingga menyebabkan proses lelang tidak transparan yang menyebabkan peserta lelang hanya berasal dari kalangan tertentu.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kendati modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dan pertanggungjawabannya lainnya Perseroan Terbatas. Akan tetapi tidak serta merta setiap kerugian di dalam BUMN dan BUMN adalah resiko bisnis, melainkan apabila kerugian tersebut dapat diidentifikasi sebagai kelalaian dan ketidakhati-hatian dari organ badan hukum, maka hal tersebut adalah kerugian negara.

### C. Tanggung Jawab Direksi Terhadap Keuangan Perseroan

Direksi dituntut untuk bertanggung jawab penuh atas pengelolaan perseroan untuk kepentingan dan tujuan perseroan, serta mewakili perseroan, baik di

dalam maupun di luar pengadilan. Direksi dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab harus menjalankan tugas untuk kepentingan dan usaha perseroan. Direksi dapat digugat secara pribadi ke pengadilan negeri jika perseroan mengalami kerugian yang disebabkan oleh kesalahan dan kelalaiannya. Begitu juga dalam hal kepailitan yang terjadi kesalahan atau kelalaian direksi dan kekayaan perseroan tidak cukup untuk menutup kerugian akibat kepailitan tersebut, maka setiap anggota direksi bertanggung jawab secara tanggung renteng atas kerugian tersebut.<sup>41</sup>

Secara umum tanggung jawab direksi meliputi beberapa hal :

1. Pertanggungjawaban dalam hal terjadi pemberian keterangan yang tidak benar dan atau menyesatkan.

Sebagai kewajiban untuk melakukan keterbukaan, direksi bertanggung jawab penuh atas kebenaran dan keakuratan setiap data dan keterangan yang disediakan olehnya kepada publik (masyarakat) ataupun pihak ketiga berdasarkan perjanjian. Jika terdapat pemberian data atau keterangan secara tidak benar dan atau menyesatkan, maka seluruh anggota direksi (dan atau komisaris) harus bertanggung jawab secara tanggung renteng atas setiap kerugian yang diderita oleh pihak ketiga, sebagai akibat pemberian data dan atau

keterangan yang tidak benar atau menyesatkan tersebut, kecuali dapat dibuktikan bahwa keadaan tersebut terjadi bukan karena kesalahannya.<sup>42</sup> Pertentangan kepentingan dalam hal terjadi pertentangan kepentingan antara kepentingan salah satu anggota direksi pada satu sisi dengan kepentingan perseroan pada sisi yang lain, maka anggota direksi berkenaan dilarang untuk bertindak mewakili perseroan. Demikian pula halnya jika terjadi suatu perkara dihadapan pengadilan antara salah satu anggota direksi dengan perseroan, maka anggota direksi berkenaan tidak diizinkan untuk mewakili perseroan terbatas di hadapan pengadilan. UUPT memberikan kemungkinan pengaturan hal tersebut di dalam Anggaran Dasar Perseroan.<sup>43</sup>

2. Tanggung jawab renteng antara sesama anggota direksi perseroan  
Pasal 97 ayat (3) UUPT menyebutkan bahwa setiap anggota direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian perseroan jika yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya melakukan pengurusan perseroan untuk kepentingan perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan. Direksi mempunyai wewenang untuk menjalankan pengurusan sesuai dengan

<sup>41</sup> Frans Satrio Wicaksono, *Tanggung Jawab Pemegang Saham, Direksi, dan Komisaris Perseroan Terbatas (PT)*, (Jakarta : Visimedia, 2009), hlm. 119.

<sup>42</sup> Gunawan Widjaja, *Tanggung Jawab Direksi Atas Kepailitan Perseroan*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada: 2003), hlm. 67.

<sup>43</sup> *Ibid*

kebijakan yang dipandang tepat, dalam batas yang ditentukan dalam UUPT dan/atau anggaran dasar perseroan. Direksi yang terdiri dari dua anggota direksi atau lebih, bertanggung jawab secara renteng bagi setiap anggota direksi.

3. Tanggung jawab internal direksi terhadap perseroan dan pemegang saham perseroan  
Setiap kesalahan atau kelalaian anggota direksi dalam melaksanakan kewajibannya memberikan hak kepada pemegang saham perseroan untuk:
  - a. secara sendiri-sendiri atau bersama-sama, yang mewakili jumlah sepersepuluh pemegang saham perseroan melakukan gugatan, untuk dan atas nama perseroan, terhadap direksi perseroan, yang atas kesalahan dan kelalaiannya telah menerbitkan kerugian kepada perseroan (*derivative action*).
  - b. secara sendiri-sendiri melakukan gugatan langsung, untuk dan atas nama pribadi pemegang saham terhadap direksi perseroan, atas setiap keputusan atau tindakan direksi perseroan yang merugikan pemegang saham.
4. Tanggung jawab eksternal direksi terhadap pihak ketiga yang berhubungan hukum dengan perseroan, mengenai pertanggungjawaban direksi

terhadap pihak ketiga dapat dilihat dalam Pasal 69 ayat (3) UUPT yang menyebutkan dalam hal laporan keuangan yang disediakan ternyata tidak benar dan/atau menyesatkan, anggota direksi secara tanggung renteng bertanggungjawab kepada pihak yang dirugikan, dan dalam Pasal 104 ayat (3) UUPT disebutkan dalam hal terjadinya kepailitan yang disebabkan oleh karena kesalahan atau kelalaian direksi.

Kerugian BUMN dapat disebabkan oleh perilaku korupsi maupun murni *business loss*. Jika mengacu definisi kerugian negara dalam UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, maka akan menyebabkan banyaknya pengelola BUMN menjadi terdakwa korupsi. Tentunya jika kerugian itu disebabkan oleh perilaku korupsi bukan karena *business loss*, maka hal tersebut termasuk kerugian negara.

Kerugian BUMN akibat *business loss* tidak menjadi kerugian negara dapat ditemukan dengan diadopsinya doktrin *Business Judgement Rule*. Doktrin *Business Judgement Rule* diadopsi dalam Pasal 97 ayat (5) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menyatakan: Anggota Direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) apabila dapat membuktikan:

- a. kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
- b. telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan;

- c. tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan
- d. telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

Mengenai *good faith* (iktikad baik), Rudi Dogar Harahap memberikan batasan mengenai iktikad baik dalam tesis yang berjudul *Penerapan Business Judgement Rule* dalam Pertanggungjawaban Direksi Bank yang Berbadan Hukum Perseroan Terbatas. Iktikad baik dalam BUMN terdapat unsur transparansi (pengungkapan informasi kinerja perusahaan baik ketepatan waktu maupun akurasinya), akuntabilitas (pertanggungjawaban atas pelaksanaan fungsi dan tugas-tugas sesuai dengan wewenang yang dimiliki oleh seluruh organ perseroan), *responsibilities* (pertanggungjawaban perusahaan), independensi (kemandirian) dan *fairness* (kesetaraan perlakuan dari perusahaan terhadap pihak-pihak yang berkepentingan).<sup>44</sup> Akan tetapi anggota direksi tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban atas kerugian BUMN apabila dapat membuktikan bahwa kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya, telah melakukan pengurusan dengan iktikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan, tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang

mengakibatkan kerugian serta telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian BUMN.

Apabila dikaitkan dalam kasus PT PT.MNA Nusantara Airlines yang melibatkan Hotasi Nababan selaku direksi perusahaan tersebut, maka tindakan Hotasi yang menyewa dua pesawat Boeing 737 dari perusahaan TALG di Amerika Serikat merupakan iktikad baik dari Hotasi untuk memperbaiki keadaan yang dialami PT.MNA dimana pada saat itu perusahaan tersebut membutuhkan pesawat yang berbanding terbalik dengan jumlah karyawan Perusahaan tersebut. Hotasi melakukan tindakan tersebut karena kedudukan Hotasi sebagai direksi Perusahaan PT.MNA yang bertanggungjawab atas pengurusan perseroan (Pasal 92 UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas). Namun Perusahaan TALG melakukan wanprestasi dengan tidak memberikan pesawat untuk disewakan kepada PT.MNA berdasarkan perjanjian yang telah disepakati sehingga Perusahaan PT.MNA mengalami kerugian. Dimana uang untuk membayar sewa pesawat yang merupakan uang negara yang digelapkan oleh perusahaan TALG. Hal ini terbukti ketika pengadilan distrik Washington DC memutus perkara ini dan menyatakan bahwa TALG telah melakukan wanprestasi dan karena itu dia diwajibkan mengembalikan uang *security deposit* PT.MNA sebesar US\$1 juta beserta bunganya.

Direksi PT. MNA juga telah melakukan kewajibannya sebagai pengembal amanah (*fiduciary duty*) atas transaksi tersebut. Direksi PT MNA telah melaksanakan tugas pengembal amanah perusahaan (*fiduciary duty*). Menurut UU No. 40/2007 tentang Perseroan Terbatas Pasal 97 ayat (5), Direksi dalam

<sup>44</sup> Rudi Dogar Harahap. 2008. *Penerapan Business Judgement Rule dalam Pertanggungjawaban Direksi Bank Yang Berbadan Hukum Perseroan Terbatas*. USU e-Repository. (diakses pada 27 Oktober 2015)

menjalankan tugasnya berkewajiban memenuhi syarat-syarat: membuat keputusan semata-mata untuk kepentingan perusahaan (*duty of loyalty*) dan tindakan tersebut dilakukan dengan kehati-hatian (*duty of care*). Tindakan tersebut diambil dengan itikad baik untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan, dan tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung. Khusus dalam perkara ini, Direksi PT.MNA juga telah mengambil tindakan yang dianggap perlu untuk mencegah dan berlanjutnya kerugian tersebut dengan mengajukan gugatan pengembalian *security deposit* itu ke Pengadilan di AS dan memenangkannya pada 8 Juli 2007

Sofyan juga menegaskan apa yang dilakukan Direksi PT.MNA itu telah sesuai dengan praktek bisnis yang lazim. Direksi dalam membuat keputusan, menurut Sofyan, harus memperhatikan lima hal yang dianggap sesuai dengan standar *good corporate governance* : Pertama, melakukan dengan itikad baik (*good faith*), dalam kasus ini PT.MNA memerlukan pesawat untuk menambah armada untuk meningkatkan pelayanan dan pendapatan, maka direksi berupaya untuk menyewa pesawat. Kedua, Komisaris dan Direksi PT.MNA saat berkunjung ke Menteri Perhubungan Agum Gumelar, 2003. Rapat dengar pendapat dengan Komisi 11 DPR tentang penyelamatan Garuda dan PT.MNA. Ketiga, dilakukan secara saksama (*diligence*) yaitu mengikuti *procurement* sewa pesawat sesuai standard industry yang ada dan secara transparan. Keempat, dilakukan secara independen, artinya direksi membuat perjanjian tersebut tanpa paksaan dari pihak lain. Kelima, dilakukan tanpa konflik kepentingan (*no*

*conflict of interest*). Hasil keputusan pengadilan District of Columbia Amerika Serikat yang memenangkan PT.MNA menunjukkan bahwa perjanjian tersebut telah dilakukan sesuai dengan persyaratan yang seharusnya.

Bisnis selalu mengandung resiko, sehingga adagium dalam bisnis, '*No risk, no business*'. Jika keputusan Direksi PT.MNA telah dilakukan dengan mengikuti lima syarat tadi, maka direksi tidak bisa diminta pertanggungjawaban, walaupun, misalnya, perusahaan bangkrut sekalipun. Karena dalam bisnis selalu ada resiko yang dihadapi, dan tidak sepenuhnya bisa diantisipasi. Tugas direksi selaku pengurus perusahaan adalah memastikan keputusan bisnis dibuat dengan standar pengelolaan perusahaan yang baik, *good corporate governance*.

Mantan Menteri Negara BUMN, Sofyan A. Djalil, mengakui dirinya selaku Menteri BUMN (saat itu) mendapat laporan perihal kasus yang menimpa PT.MNA itu. Sofyan menyatakan sewa menyewa pesawat yang dilakukan manajemen PT.MNA juga tidak perlu persetujuan RUPS. Urusan sewa operasi pesawat adalah bagian dari rutinitas bisnis perusahaan yang merupakan wewenang sepenuhnya berada pada direksi sebagai pengurus perusahaan. Jika hal-hal seperti ini harus memperoleh persetujuan RUPS, maka perusahaan tidak akan jalan, karena terlalu birokratis dan lamban, sehingga keputusan tidak dapat dibuat secara cepat sesuai dengan kebutuhan bisnis.

Pakar hukum Profesor Erman Rajagukguk juga menyatakan program pesawat terbang oleh Direksi PT.MNA yang sudah masuk RKAP tidak memerlukan lagi persetujuan Dewan Komisaris atau RUPS. "Kegiatan PT.MNA untuk menyewa pesawat

terbang yang sudah masuk RKAP, Direksi PT MNA tidak memerlukan persetujuan Komisaris dan atau RUPS lagi, karena RKAP telah disahkan oleh RUPS dalam Rapat Umum Pemegang Saham Tahunan sesuai dengan Anggaran Dasar PT MNA dan Pasal 64 Undang-undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas,” kata Erman.

Erman Rajagukguk juga menjelaskan keabsahan *General Manager Aircraft Procurement*, yang mewakili Direksi PT.MNA saat menandatangani LASOT yang menjadi dasar hukum perjanjian antara PT.MNA dan TALG. Menurut Erman, Direksi PT.MNA dapat memberikan kuasa kepada manajer untuk melakukan perbuatan tertentu, misalnya membuat perjanjian, sesuai Pasal 103 Undang-undang No. 40/2007 tentang Perseroan Terbatas (PT) yang berbunyi, “Direksi dapat memberi kuasa tertulis kepada satu orang karyawan perseroan atau lebih atau kepada orang lain untuk dan atas nama perseroan melakukan perbuatan hukum tertentu sebagaimana yang diuraikan dalam surat kuasa. Adapun penjelasan Pasal 103, menyebut, “Yang dimaksud ‘kuasa’ adalah kuasa khusus untuk perbuatan tertentu sebagaimana disebutkan dalam surat kuasa.”

Lebih lanjut Erman menyatakan suatu tindakan direksi perusahaan bisa disebut merupakan tindak pidana jika: 1) Penyelenggaraan akuntansi ekstra pembukuan; 2) Penyelenggaraan transaksi-transaksi ekstra pembukuan atau yang tidak cukup jelas; 3) Pencatatan pengeluaran yang tidak nyata; 4) Pemasukan kewajiban-kewajiban dengan identifikasi tujuan yang tidak benar; 5) Penggunaan dokumen-dokumen palsu; 6) Perusakan sengaja atas dokumen-dokumen pembukuan terlebih dulu dari

yang direncanakan oleh undang-undang. Erman Radjagukguk juga menegaskan gagalnya penyerahan pesawat terbang yang disewa PT.MNA belum menimbulkan kerugian negara, karena pihak yang gagal tersebut harus membayar ganti rugi karena wanprestasi. Menurut dia, keputusan Pengadilan Amerika Serikat tidak menimbulkan kerugian keuangan negara apabila pihak tergugat membayar ganti rugi yang diputuskan pengadilan tersebut. Karena itu Direksi PT. MNA harus melakukan penagihan tersebut untuk menghindarkan kerugian keuangan negara.

Sedangkan pakar hukum pidana I.B.R. Supancana menyatakan yang dilakukan Direksi PT.MNA dalam pengadaan pesawat tersebut sudah berdasarkan prinsip *good corporate governance* (GCG). Menurut Supancana, prinsip-prinsip terpenting dalam pelaksanaan GCG adalah prinsip transparansi, akuntabilitas, dan fairness (adil). Prinsip-prinsip tersebut telah dilaksanakan oleh Direksi PT.MNA dalam rangka leasing pesawat yang dilakukan dengan TALG. Prinsip transparansi, misalnya, kata Supancana, sudah diterapkan dalam proses pengadaan pesawat tersebut melalui pengumuman di internet. Selain itu, proses perundingan yang dilakukan juga telah dibicarakan dan disetujui oleh rapat direksi.

Adapun prinsip akuntabilitas juga sudah dijalankan melalui prosedur internal yang dalam jangka waktu yang lama (sejak tahun 1992) telah dijadikan pedoman dalam pengadaan pesawat dan juga bertumpu pada kebiasaan yang berlaku dalam bisnis ini. Termasuk terkait dengan penyerahan *refundable cash* deposit sebagai pelaksanaan LASOT. prinsip *fairness*, penyerahan security cash

deposit merupakan imbalan yang seimbang atas kewajiban TALG menandatangani *term sheet* untuk perjanjian jual beli pesawat dengan *East Dover* dalam mengambil keputusan bisnis, berdasarkan Undang-Undang Perseroan Terbatas, manajemen PT. MNA dianggap telah memenuhi kriteria dalam memiliki informasi yang dianggapnya benar, tidak memiliki kepentingan, memiliki iktikad baik, dan memiliki dasar rasional.

Majelis hakim berkeyakinan, unsur melawan hukum dalam dakwaan primer tidak terbukti. Majelis hakim berpendapat, tindakan Hotasi dengan menyewa pesawat tersebut sudah dilakukan dengan hati-hati, beriktikad baik, dan demi kepentingan perusahaan. Dengan demikian, unsur melawan hukum yang dikatakan tidak hati-hati dan tidak berdasarkan prinsip *good governance* tidak terbukti.

Dakwaan subsider juga tidak bisa dibuktikan. Salah satu pertimbangannya, PT MNA memiliki iktikad baik dengan masih mengupayakan untuk mengembalikan *security deposit*, termasuk memidanakan TALG di Amerika Serikat. Majelis hakim tidak melihat adanya niat dari terdakwa untuk memperkaya TALG dengan *security deposit* sebesar 1 juta dollar AS. Dengan demikian, unsur menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi tidak terbukti secara hukum. Dengan demikian, dakwaan subsider haruslah dinyatakan tidak terbukti," . Dengan tak terbuktinya dakwaan primer dan dakwaan subsider, terdakwa Hotasi Nababan harus dibebaskan dari seluruh dakwaan. Majelis hakim juga menyatakan sepakat dengan nota pembelaan atau pleidoi yang dibuat Hotasi dan penasihat hukumnya.

## PENUTUP

## A. SIMPULAN

Simpulan dalam penelitian ini:

1. PT.MNA merupakan BUMN yang berbentuk perusahaan perseroan (Persero) yang modalnya terbagi saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Keuangan PT. MNA berasal dari keuangan negara yang dipisahkan merujuk kepada Pasal 1 angka 10 UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN bahwa Kekayaan Negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya. Modal Negara yang ditempatkan pada PT.MNA yang menyeret Hotasi P. Nababan selaku Direktur Utama PT. MNA masih berstatus "modal milik Negara" yang didasarkan pada UU No. 19 tahun 2013 tentang BUMN. Meskipun bila dilihat dari UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas atau yang disingkat UUPT, maka modal negara yang ditempatkan pada UUPT tesebut sudah berubah status menjadi modal privat PT. MNA. Namun dengan adanya UU. No. 19 Tahun 2013 tentang BUMN serta Putusan Mahkamah Konstitusi No. 48 dan 62/PUU-XI/2013 sebagai hukum khusus mengenai

BUMN (*lex specialis*) maka modal yang ditempatkan dalam PT. MNA tidak dapat dikatakan sebagai modal privat PT tersebut, tetapi masih berstatus sebagai Modal Kekayaan Milik Negara.

2. Kendati modal PT. MNA sebagai BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dan pertanggungjawabannya layaknya Perseroan Terbatas tetapi tidak serta merta setiap kerugian di dalam BUMN langsung dikategorikan sebagai kerugian negara. Terlebih dahulu kerugian BUMN tersebut diidentifikasi apakah terdapat unsur-unsur Tipikor atau tidak. Apabila kerugian tersebut dapat diidentifikasi sebagai kelalaian dan ketidakhati-hatian dari organ badan hukum, maka dapat dikategorikan sebagai kerugian negara. Pada prinsipnya BUMN melakukan bisnis sehingga resiko yang terjadi pada umumnya resiko bisnis pula. Harus terdapat identifikasi secara menyeluruh kepada perseroan untuk menentukan kategori kerugian yang terjadi pada perseroan tersebut adalah murni resiko bisnis atau kerugian negara sehingga bisa dikriminalisasi.
3. Terhadap Direksi berlaku prinsip *Business Judgement Rule* (BJR) di dalam Hukum Perusahaan bahwa seorang direksi tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban atas kerugian perseroan apabila

dapat membuktikan bahwa kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya, telah melakukan pengurusan dengan iktikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan, dimana dalam Kasus PT. MNA, Direksi sudah melakukan *duty of loyalty* dan *duty of care* dengan menyewa pesawat dengan TALG.

## B. SARAN

1. Untuk penyertaan modal negara dalam rangka pendirian BUMN atau Perseroan Terbatas yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara harus ditetapkan dalam sebuah peraturan tersendiri untuk menghindari inkonsistensi antara status Badan Hukum Milik Negara dan Badan Hukum Swasta. Termasuk juga setiap perubahan baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham Persero atau Perseroan Terbatas, ditetapkan sebuah peraturan.
2. Pentingnya penerapan manajemen resiko untuk menghindari terjadinya kerugian atau *business loss* di Badan Usaha Milik Negara dipertegas dengan Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor: Kep-117/M.BU/2002 tentang Penerapan Praktik *Good Corporate Governance*

(GCG) pada BUMN. Pasal 28 (2) Kep-117/M.BU/2002 sehingga mengurangi resiko yang ada. Penegakan hukum dalam kasus korupsi pada BUMN sudah semestinya memiliki metode dan mekanisme tersendiri. Sebab kerugian BUMN tentu saja bukan hanya disebabkan oleh perilaku korupsi, melainkan bisa juga disebabkan oleh *miss management* ataupun murni *business loss*.

3. Keberadaan doktrin *Business Judgment Rule* (BJR) yang memberikan perlindungan kepada direksi dan pimpinan BUMN Persero atas tindakan atau pengambilan keputusan yang berdasarkan itikad baik, jujur, hati-hati, dan dilakukan sepenuhnya untuk kepentingan perusahaan harus terus didorong. Dengan adanya doktrin BJR, maka direksi suatu perusahaan tidak bertanggungjawab atas kerugian yang timbul dari tindakan atau pengambilan keputusan tersebut. Perlindungan bagi direksi ini bahkan mengikat hakim dalam mempertimbangkan dan memutus perkara dimana hakim dianggap tidak mempunyai kemampuan untuk menilai atau mengadili keputusan atau tindakan bisnis yang dilakukan direksi.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Atmasasmita, Romli, *Kapita Selekta Kejahatan Bisnis dan Hukum Pidana*, Buku 1, Jakarta: PT. Fikahati Aneska, 2013.
- Juwana, Hikmahanto, “*Uang BUMN, Uang Negara?*”, Kompas 7 Juli 2013.
- Nababan, Hotasi, *Jangan Pidanakan Perdata: Menggugat Perkara Sewa Pesawat PT.MNA*, Jakarta: Q Communication, 2012.
- Prasetio, *Dilema BUMN: Benturan Penerapan Business Judgment Rule (BJR) dalam Keputusan Bisnis Direksi BUMN*, Jakarta : Rayyana Komunikasindo, 2014.
- Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Jakarta: Intermasa, 1987.
- Wicaksono, Frans Satrio, *Tanggung Jawab Pemegang Saham, Direksi, dan Komisaris Perseroan Terbatas (PT)*, Jakarta : Visimedia, 2009.
- Widjaja, Gunawan, *Tanggung Jawab Direksi Atas Kepailitan Perseroan*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003.

### PERUNDANG-UNDANGAN

- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN).
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Republik Indonesia, Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas.

### **INTERNET**

<http://musri-nauli.blogspot.co.id/2013/02/korupsi-atau-perdata-catatan-hukum.html> (diakses pada 18 September 2015).

<http://news.okezone.com/read/2012/10/29/339/710739/pakar-hukum-sebut-kasus-PT.MNA-bukan-perkara-korupsi>, (diakses pada 27 Oktober 2015).

<http://news.metrotvnews.com/read/2014/12/23/335576/bawa-bukti-baru-dari-amerika-hotasi-nababan-ajukan-pk> (diakses pada 18 September 2015).

<http://e-journal.uajy.ac.id/4157/> (diakses pada 18 September 2015).

[www.tempo.com/Perlawanan-hotasi](http://www.tempo.com/Perlawanan-hotasi). (diakses Tanggal 18 September 2015).

Romly Artasasmitha, Kerugian Keuangan negara, <http://nasional.sindonews.com/read/2013/09/19/18/784865/kerugian-keuangan-negara>, (diakses pada 2 Oktober 2015).

Direktur Advokasi YLBHI Bahrain dalam diskusi bertema ‘Polemik Keberadaan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Regulasi Antikorupsi’ di kantor Indonesia Corruption Watch (ICW), Jalan Kalibata Timur IV D No 6, Jakarta Selatan, Jumat (27/9/2013). <http://>

[nasional.sindonews.com/read/2013/09/27/13/788308/ini-5-alasan-delik-merugikan-keuangan-negara-harus-dihapus](http://nasional.sindonews.com/read/2013/09/27/13/788308/ini-5-alasan-delik-merugikan-keuangan-negara-harus-dihapus) (diakses pada 2 oktober 2015).

*Business Judgement Rule*, <http://www.kalawoffices.com/articles/100.html>,

Definisi Keuangan Negara Potensial Pidanakan Direksi BUMN, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt51f8da2dcac26/definisi-keuangan-negara-potensial-pidanakan-direksi-bumn>, (diakses pada 2 Oktober 2015).

Rudi Dogar Harahap. 2008, *Penerapan Business Judgement Rule dalam Pertanggungjawaban Direksi Bank yang Berbadan Hukum Perseroan Terbatas*. USU e-Repository, (diakses pada 2 Oktober 2015).