



PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA BADAN USAHA MILIK NEGARA (PERSERO) DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI

Boy Syahputra Aldy

Program Magister Hukum .Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional
"Veteran" Jakarta

ABSTRAK

BUMN bertujuan mencari keuntungan, namun fakta saat menunjukkan bahwa sebagian besar mengalami kerugian. Polemik penegakan hukum korupsi terhadap pengurus dan karyawan BUMN merupakan implikasi dari ambiguitas BUMN itu sendiri. Ini merupakan masalah yang serius, karena berimplikasi yuridis terhadap BUMN dan manajemennya, tetapi juga bagi pihak lain yang memiliki hubungan keperdataan. Untuk itu, dengan menggunakan metode yuridis normatif serta pendekatan perundang-undangan dan konseptual, makalah ini akan menganalisis pertanggungjawaban pidana perusahaan pada suatu perusahaan BUMN dalam hal terjadi kerugian negara yang melibatkan manajemen dan karyawan serta penegakan hukum di bidang korupsi. . melibatkan BUMN agar tidak terjadi ambiguitas dalam pelaksanaannya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara normatif UU No. 20 Tahun 2001 telah mengatur pertanggungjawaban pidana perusahaan, sehingga BUMN juga dapat dimintai pertanggungjawaban pidana. Penegak hukum hendaknya tidak berhenti mengusut tuntas perkara hanya sampai pada pengurus BUMN saja, tetapi juga berusaha melihat konstruksi pidana apakah BUMN juga diuntungkan dari perbuatan tersebut. Tentang penegakan hukum terhadap BUMN, selama Pasal 2 huruf g dan huruf i UU No. 17 Tahun 2003 berlaku, maka penegakan hukum terhadap direksi BUMN yang terlibat korupsi tetap dapat dilakukan, sepanjang dapat dibuktikan perbuatannya dimaksudkan untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain serta tidak melaksanakan business judgement rule dengan baik.

Kata Kunci : korupsi, badan usaha milik negara, pertanggungjawaban pidana

PENDAHULUAN

Di awal perjuangan mendirikan Negara Republik Indonesia, para bapak pendiri bangsa (founding fathers) bangsa ini sudah melihat bahwa negara ini belum mampu untuk bangkit sendiri secara ekonomi, sehingga saat itu muncul pemikiran untuk melakukan proteksi secara utuh terhadap segala hal yang dianggap menguasai hajat hidup orang banyak, salah satunya adalah dengan merumuskan kebijakan tersebut ke dalam konstitusi. Founding fathers bangsa, melalui Undang-undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) telah

secara jelas merumuskan falsafah dan prinsip ekonomi yang menjadi landasan ekonomi bangsa Indonesia yang dalam konstitusi diatur lebih lanjut dalam Pasal 33 UUD 1945. Makna yang terkandung dalam ketentuan-ketentuan ayat pada Pasal 33 UUD 1945, menggambarkan tentang peran negara dalam kegiatan ekonomi.

Penguasaan sumber daya alam oleh negara bersifat mutlak dan ini bukanlah bentuk kesewenang-wenangan, melainkan strategi awal pendiri bangsa terhadap pembangunan ekonomi pasca kemerdekaan. Penguasaan atas sumber daya alam yang dimiliki Indonesia, sudah seharusnya dimanfaatkan sepenuhnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Pasal 33 ayat 2 UUD 1945 lebih menekankan peran negara secara lebih spesifik dalam kegiatan usaha, dimana cabang produksi yang memiliki nilai strategis dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Ketentuan dalam konstitusi ini telah secara tegas menyiratkan bahwa negara mengambil peran dalam kegiatan ekonomi, namun yang membedakan dengan swasta adalah perusahaan yang berada di bawah naungan negara tidak hanya mengejar keuntungan, tetapi juga memenuhi kebutuhan masyarakat.

Kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh negara atau badan usaha yang didirikan negara sudah terlihat sejak tahun 1946, dimana pemerintah mendirikan Bank Nasional Indonesia (BNI). Keterlibatan negara dalam perekonomian semakin terlihat pada masa Orde Lama. Upaya nasionalisasi besar-besaran terhadap semua perusahaan asing dilakukan dengan melarang berdirinya perusahaan asing baru. Pada tahun 1957, gerakan nasionalisasi perusahaan milik Belanda mulai dilakukan, dimana pada tanggal 6 Desember, setelah kantor Koninklijke Paketvaart Maatschappij (perusahaan pelayaran Belanda) diambil-alih oleh kaum buruh, Kementerian Luar Negeri Indonesia kemudian menginstruksikan semua perusahaan Belanda di Indonesia untuk menghentikan aktivitasnya. Dalam perkembangannya, ternyata semua perusahaan hasil kebijakan nasionalisasi tidak berkinerja baik. Sebagian besar perusahaan negara yang dinasionalisasi mengalami kerugian, akibat kemampuan manajemen yang rendah, korupsi dan salah urus, sehingga sebagian besar bangkrut. Pemerintah kemudian mulai mendirikan beberapa perusahaan negara, diantaranya Perusahaan Minyak Nasional/Permina (Cikal Bakal PT Pertamina) ditahun 1957, Perusahaan Negara Pos dan Telekomunikasi (Cikal Bakal PT Pos dan PT Telkom) di tahun 1961, Perusahaan Listrik Negara (PT PLN) serta Perusahaan Gas Negara (PT PGN) di tahun 1965.

Sampai dengan saat ini, permasalahan perusahaan-perusahaan yang dimiliki negara masih tetap sama, khususnya korupsi. Beberapa direksi, komisaris, hingga karyawan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) terlibat dalam perkara korupsi. Ada indikasi budaya korupsi di BUMN saat ini semakin kental, yang tercermin dari meningkatnya kasus korupsi yang ditangani Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Berdasarkan data KPK sebagaimana dimuat oleh media Kompas, jumlah kasus korupsi yang melibatkan BUMN mencapai 11 (sebelas) kasus pada 2016. Jumlah ini meningkat signifikan dibandingkan tahun 2015 yang hanya 5 (lima) kasus. Pada tahun-tahun sebelumnya, jumlah kasus yang melibatkan BUMN paling banyak 7 (tujuh) kasus, yakni pada tahun 2010, Maraknya korupsi di lingkungan BUMN membuat kinerjanya menjadi kurang optimal dan tidak efisien. Pada 2013 saja, total aset yang dimiliki 138 BUMN mencapai Rp. 4.024 triliun dengan setoran modal Rp. 934 triliun dari pemerintah, namun ironisnya, dividen atau keuntungan yang diterima negara

hanya sebesar Rp 34 triliun, yang berarti Return On Investment (ROI) BUMN hanya 3,6 persen.

Penegakan hukum pidana terhadap para pengurus BUMN yang terlibat korupsi kemudian menimbulkan perdebatan para ahli hukum. Pihak yang dengan tegas menyatakan bahwa kerugian BUMN juga merupakan kerugian negara sehingga masuk ke dalam ranah hukum pidana (tindak pidana korupsi) adalah para penegak hukum (Kejaksaan, Kepolisian, dan KPK). Di sisi lain, beberapa pihak berpendapat bahwa kerugian BUMN tidak ada hubungannya dengan kerugian negara sehingga tidak termasuk tindak pidana korupsi. BUMN didirikan oleh negara sebagai perusahaan dengan tujuan untuk mencari keuntungan untuk pemasukan negara sebagai PNB (Penerimaan Negara Bukan Pajak), karena negara tidak dapat mencari keuntungan dari kegiatan menyelenggarakan pemerintahan. Aparat penegak hukum dianggap belum memahami konsep dasar badan hukum, seperti Perseroan Terbatas (PT) atau Badan Usaha Milik Negara Persero. Penegak hukum juga dianggap belum secara tepat memahami konsekuensi yuridis penyertaan modal oleh negara dalam BUMN sebagai bentuk kekayaan negara yang sudah dipisahkan dalam bentuk saham. Lebih lanjut dikatakan bahwa BUMN merupakan korporasi, suatu badan hukum yang bertujuan untuk mencari keuntungan. Dengan memahami pengertian dan konsekuensi badan hukum maka akan diperoleh pemahaman yang lengkap tentang BUMN.

Dalam Konferensi Hukum Nasional yang bertemakan “Permasalahan Hukum Keuangan Negara Ditinjau dari Ketentuan Perundang-Undangan yang Berlaku, Teori dan Praktik Bernegara di Indonesia”, Erman Radjagukguk sebagaimana dimuat hukumonline mengatakan bahwa kekayaan BUMN Persero dan kekayaan BUMN Perum sebagai badan hukum bukan merupakan bagian dari kekayaan negara. Pasalnya, kekayaan negara yang dipisahkan di BUMN hanya berbentuk saham. Artinya aset BUMN tidak menjadi kekayaan negara. Harta yang dipisahkan pada BUMN adalah lahirnya saham milik negara, bukan aset BUMN. Lebih lanjut dijelaskan bahwa meski kekayaan BUMN bukan bagian dari kekayaan negara, pemerintah selaku pemegang saham berhak menggugat direksi perusahaan BUMN tersebut jika terbukti melakukan penggelapan, pemalsuan data dan laporan keuangan, pelanggaran UU Perbankan, pelanggaran UU Pasar Modal, pelanggaran UU Anti Monopoli, pelanggaran UU Anti Pencucian Uang, dan UU lain yang memiliki sanksi pidana.

Pendapat senada juga dikemukakan oleh Arifin P. Soeria Atmadja yang menyatakan bahwa aset BUMN tidak lagi menjadi kekayaan badan hukum negara karena telah terjadi transformasi hukum status hukum uang dari keuangan negara sebagai keuangan publik ke legal lainnya. badan hukum berbadan hukum. pribadi. Selanjutnya, keuangan negara yang dipisahkan tidak lagi berlaku ketentuan APBN, tetapi ketentuan hukum privat yaitu UU No. 40 Tahun 2007 dan Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata). Lebih lanjut dijelaskan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan tidak lagi berstatus keuangan negara, tetapi sudah berstatus badan hukum badan hukum lain yang berstatus undang-undang BUMN, sehingga pengurusan dan pertanggungjawabannya dilakukan layaknya perusahaan swasta biasa.

Polemik penegakan hukum pidana korupsi pada pengurus maupun karyawan BUMN pada dasarnya merupakan implikasi status BUMN yang tidak jelas dan menimbulkan ambiguitas. Di satu sisi, kekayaan BUMN merupakan kekayaan negara sehingga masuk ke dalam ranah hukum publik dan diwajibkan tunduk pada Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU No. 17 Tahun 2003), Undang-

undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU No. 1 Tahun 2004), dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengurusan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (UU No. 14 Tahun 2004). Di sisi lain, BUMN juga tunduk terhadap hukum privat yakni Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU No. 19 Tahun 2003), Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU No. 40 Tahun 2007), Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan (UU No. 10 Tahun 1998), Undang-undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal (UU No. 8 Tahun 1995) serta Anggaran Dasar dan Anggaran perusahaan.

Masalah ambiguitas BUMN ini merupakan persoalan serius, mengingat dampak pemahaman instansi penegak hukum termasuk pengadilan yang demikian berimplikasi yuridis tidak saja kepada BUMN Persero, Direksi Persero, Karyawan BUMN Persero akan tetapi juga pihak lain yang memiliki hubungan keperdataan dengan BUMN Persero tersebut, misalnya kontraktor swasta yang menyuplai barang atau jasa kepada Persero juga dapat terkena imbas karena dapat turut dijadikan terdakwa dalam kasus tindak pidana korupsi yang melibatkan BUMN Persero. Selain itu, paparan tersebut di atas juga menunjukkan adanya perbedaan penafsiran mengenai lingkup keuangan negara yang diatur dalam UU No. 17 Tahun 2003, UU No. 1 Tahun 2004, UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001, serta prinsip-prinsip yang berlaku bagi pemegang saham Persero sebagaimana diatur dalam UU No. 40 Tahun 2007 dan UU No. 19 Tahun 2003.

Selain hal tersebut di atas, banyaknya kasus korupsi di lingkungan BUMN yang melibatkan pejabat BUMN kemudian muncul pertanyaan, apakah BUMN sebagai korporasi mendapatkan keuntungan dalam praktik kasus-kasus korupsi oleh pejabat BUMN? Pertanyaan selanjutnya adalah apakah BUMN sebagai korporasi dapat di pidana? Mengingat sampai saat ini belum ada BUMN yang dipidana akibat kasus korupsi. Berdasarkan latar belakang tersebut tulisan ini hendak mengkaji persoalan mengenai pertanggungjawaban pidana korporasi dalam suatu perusahaan Perseroan BUMN apabila terjadi kerugian negara yang melibatkan direksi, komisaris, maupun karyawan serta penegakan hukum yang tepat dan optimal pada suatu tindak pidana korporasi yang melibatkan BUMN Persero guna mencegah timbulnya ambiguitas dalam pelaksanaannya.

Penelitian mengenai pertanggungjawaban pidana korporasi telah banyak dilakukan sebelumnya, namun yang berkaitan erat dengan tulisan ini diantaranya adalah sebagaimana dilakukan oleh Kristian (2014), yang dalam penelitiannya menjelaskan bahwa terdapat 4 (empat) konsep pertanggungjawaban pidana korporasi, yakni: pengurus korporasi sebagai pembuat dan penguruslah yang bertanggungjawab (perkembangan pertanggungjawaban korporasi pada tahap pertama); korporasi sebagai pembuat namun penguruslah yang bertanggungjawab (perkembangan pertanggungjawaban korporasi pada tahap ke dua); korporasi sebagai pembuat dan korporasi pula yang harus bertanggungjawab (perkembangan pertanggungjawaban korporasi pada tahap ketiga); serta baik korporasi maupun pengurusnya sebagai pelaku tindak pidana sehingga dapat dimintai pertanggungjawaban pidana. Kemudian Orpa Ganefo Manuain (2005), yang dalam penelitiannya membahas bahwa persoalan formulasi aturan pertanggungjawaban pidana korporasi dalam tindak pidana korupsi di masa yang akan datang, dapat ditempuh langkah-langkah: 1. Pengertian "hubungan kerja" harus diatur lebih lanjut dalam penjelasan pasal yang bersangkutan, pengertian "hubungan lain" harus dibatasi artinya atau dapat dihilangkan; 2. Pidanaan korporasi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UU No. 31

Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, karenanya sanksi pidana berupa penutupan seluruh korporasi harus dirumuskan; dan 3. Sanksi berupa penutupan perusahaan untuk jangka waktu tertentu, atau pencabutan izin perusahaan, atau pembatasan kegiatan perusahaan sebagai pengganti pidana denda yang tidak dibayarkan oleh korporasi atau dapat juga merujuk pada ketentuan Pasal 81 Rancangan KUHP 2004. Sedangkan penelitian yang membahas pertanggungjawaban pidana BUMN sebagai korporasi juga pernah dilakukan oleh Fakhri Arindra Zaki (2018), yang penelitiannya menjelaskan bahwa bilamana terjadi tindak pidana pencucian uang yang berasal dari tindak pidana korupsi pada suatu BUMN, maka dapat dimintai pertanggungjawabannya di hadapan hukum pidana. Sebab, BUMN bukan badan hukum atau badan usaha swasta, melainkan badan hukum dimana terdapat penyertaan modal negara dalam menjalankan kegiatannya, sehingga dalam hal terjadi tindak pidana yang mengatasnamakan BUMN, pertanggungjawaban pidana tidak dapat ditanggung oleh korporasi, melainkan pada organ Perseroan, dalam hal ini manajer perusahaan.

Kajian ini merupakan jenis penelitian yuridis normatif yaitu suatu teknik atau prosedur kaji ulang yang mengacu pada asas-asas hukum yang berkaitan dengan materi atau isi peraturan perundang-undangan. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, karena penelitian ini berawal dari peraturan perundang-undangan yang menekankan pada pencarian norma yang terdapat dalam ketentuan undang-undangan dan peraturan yang berkaitan dengan pengkajian dan penjabaran norma serta pasal yang terkait. Penelitian juga dimulai dari konsep terkecil dalam norma hukum dan teori hukum yang kemudian dirumuskan dalam bentuk preposisi atau rangkaian konsep, sehingga konsep tersebut merupakan unsur terkecil dari teori hukum dan norma hukum yang berkaitan. Penelitian ini menggunakan data yang bersumber dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Berdasarkan pendekatan dan bahan hukum yang telah diperoleh kemudian dianalisis dan ditafsirkan secara sistematis dengan menghubungkan antara peraturan perundang-undangan lainnya dengan keseluruhan sistem hukum dan kemudian ditarik suatu kesimpulan yang akhirnya dapat menjelaskan persoalan yang dirumuskan sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara sistematis.

PEMBAHASAN

BUMN merupakan badan usaha atau korporasi yang dimiliki oleh negara yang berbentuk Perusahaan Perseroan (Persero) sebagaimana dimaksud dalam PP No. 12 Tahun 1998 dan Perusahaan Umum (Perum) sebagaimana dimaksud dalam PP No. 13 Tahun 1998. Menurut PP No. 12 Tahun 1998, Perusahaan Perseroan (Persero) adalah badan usaha milik negara yang berbentuk perseroan terbatas yang seluruh atau paling sedikit 51 persen saham yang dikeluarkannya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan modal secara langsung, yang bertujuan memupuk keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan. Sedangkan menurut PP No. 13 Tahun 1998, Perusahaan Umum (Perum) adalah badan usaha milik Negara yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Sebagai badan hukum, Persero atau perusahaan merupakan subjek hukum yang berdiri sendiri (*persona standi in judicio*). Oleh karena itu, perusahaan memiliki hak dan kewajiban yang sama sebagai orang perseorangan, yaitu perusahaan dapat menggugat dan digugat, memiliki aset, piutang dan hutang sendiri. Ciri perusahaan sebagai *persona standi in judicio* juga dapat dilihat dari adanya aset perusahaan yang terpisah dari aset pendiri dan/atau pemegang sahamnya. Menurut Gunawan Widjaja, meskipun menyandang hak dan kewajibannya sendiri, status keperdataan badan hukum tidak “melekat” dengan para pendirinya, sehingga sebagai konsekuensi, semua kekayaan yang diperoleh melalui penyertaan negara atau dari kegiatan usaha perusahaan secara hukum menjadi kekayaan perusahaan itu sendiri.

Sebagai pengendali perseroan karena menguasai lebih dari 50 persen saham, tidak serta merta membolehkan negara menggunakan kekuasaan dan kewenangan publik yang dimilikinya untuk mengelola BUMN, karena kewajiban dan tanggung jawab perseroan seperti hutang, juga tidak dapat dibebankan kepada negara sebagai badan hukum publik. Negara sebagai badan hukum publik tidak dapat memikul tanggung jawab BUMN Persero atas kerugian yang diderita pihak lain, melainkan pada perseroan itu sendiri. Persoalan hukum kemudian muncul ketika konsep pemisahan tidak dipadukan dengan pengertian keuangan negara dan praktik penegakan hukum di bidang pemberantasan korupsi, terutama yang diarahkan kepada direktur Persero dalam menjalankan tugas manajerialnya, termasuk dalam pengambilan keputusan/pertimbangan bisnis yang berdampak buruk terhadap keuangan negara.

Polemik penerapan hukum pidana terhadap BUMN sebagai korporasi juga muncul ketika mulai mencampuradukan pengertian BUMN sebagai Persero dan Perum. Masyarakat pada umumnya memaknai bahwa BUMN seluruhnya merupakan milik negara, khususnya disebabkan adanya frasa “milik negara”. Dalam pandangan masyarakat, BUMN hanya memiliki tugas sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945, yakni mengelola kekayaan negara guna menyejahterakan rakyat, sehingga apabila BUMN mengalami kerugian dianggap sebagai bentuk kegagalan mengelola kekayaan negara yang bermuara pada kerugian negara. Kekayaan negara yang dialokasikan kepada Perseroan (BUMN) merupakan kekayaan yang terpisah dari pengelolaannya berupa penyertaan langsung dalam modal negara. Konsep penyertaan modal merupakan konsep yang menjelaskan darimana modal berasal dan kemana modal akan diserahkan dan/atau dimasukkan. BUMN adalah badan usaha, sehingga merupakan badan usaha yang orientasi usahanya berfokus pada mencari keuntungan (*profit*). Konsep ini dapat dipahami karena pada hakikatnya BUMN adalah badan usaha, dan bukan sebagai badan sosial seperti yayasan, yang tidak sepenuhnya berorientasi pada keuntungan.

Terhadap BUMN (korporasi) yang terindikasi suatu perbuatan pidana (tidak hanya korupsi), maka dapat diberlakukan Peraturan Mahkamah Agung yang mengatur tentang tata cara penanganan perkara tindak pidana oleh korporasi, yakni Perma No. 13 Tahun 2016. Beleid produk lembaga yudisial ini menentukan bahwa untuk dimintai pertanggungjawaban pidana korporasi, mengharuskan adanya *mens rea* atau unsur kesalahan, yakni memperoleh dan menikmati keuntungan dari perbuatan pidana atau yang dilakukan untuk kepentingan korporasi; korporasi memungkinkan terjadinya kejahatan; atau Korporasi tidak melakukan tindakan untuk mencegah dampak yang lebih besar dari suatu tindak pidana dan terjadinya tindak pidana berdasarkan ketentuan yang berlaku.

Mengacu pada Pasal 1 UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001, korporasi diartikan sebagai kumpulan orang dan/atau kekayaan terorganisir, baik itu badan hukum maupun bukan badan hukum yang melihat melalui pertanggungjawaban pidana berdasarkan peraturan yang berlaku.

1. Pertanggungjawaban Pidana BUMN (Persero) Apabila Terjadi Kerugian Negara Yang Melibatkan Direksi, Komisaris, maupun Karyawan

Pada dasarnya, pertanggungjawaban pidana merupakan sebuah cara untuk bereaksi terhadap ketercelaan perbuatan, yakni pelanggaran suatu perbuatan (pidana) tertentu yang telah disepakati dan kemudian dituangkan dalam sebuah produk hukum. Apabila seseorang melakukan perbuatan melawan hukum dan perbuatan tersebut memenuhi rumusan delik dalam undang-undang, tetap belum cukup untuk dimintai pertanggungjawaban atau menjatuhkan pidana kepadanya, karena masih ada syarat mutlak lainnya, yakni memenuhi unsur kesalahan (*mens rea*). Dengan demikian, selain harus memenuhi rumusan delik dalam undang-undang, maka untuk dapat dimintai pertanggungjawaban pidana juga harus memenuhi unsur *mens rea* atau kesalahan pelaku.

Secara konsep, pertanggungjawaban korporasi sama seperti pertanggungjawaban pidana pada umumnya. Dalam hukum pidana dikenal dengan konsep liability atau "pertanggungjawaban" dan merupakan konsep sentral yang dikenal dengan ajaran kesalahan. Dalam bahasa latin ajaran kesalahan dikenal dengan sebutan *mens rea*. Doktrin *mens rea* dilandaskan pada suatu perbuatan tidak mengakibatkan seseorang bersalah kecuali jika pikiran orang itu jahat. Berdasar asas tersebut, ada dua syarat yang harus dipenuhi untuk dapat memidana seseorang, yaitu ada perbuatan lahiriah yang terlarang/perbuatan pidana (*actus reus*), dan ada sikap batin jahat/tercela (*mens rea*). Mengenai sistem pertanggungjawaban pidana korporasi, Mardjono Reksodiputro mengajukan 3 (tiga) bentuk, yakni:

1. Pengurus korporasi sebagai pelaku yang dapat dimintai pertanggungjawaban pidana.
2. Korporasi sebagai pelaku tetapi pengurus yang dimintai pertanggungjawaban pidana.
3. Korporasi sebagai pelaku dan dapat dimintai pertanggungjawaban pidana.

Sedangkan menurut Sutan Remy Sjahdeini sebagaimana dikutip Kristian, terdapat 4 (empat) sistem pembebanan pertanggungjawaban pidana kepada korporasi, yaitu:

1. Pengurus korporasi sebagai pelaku tindak pidana, sehingga oleh karenanya penguruslah yang harus memikul pertanggungjawaban pidana.
2. Korporasi sebagai pelaku tindak pidana, tetapi pengurus yang harus memikul pertanggung jawaban pidana.
3. Korporasi sebagai pelaku tindak pidana dan korporasi itu sendiri yang harus memikul pertanggung-jawaban pidana.
4. Pengurus dan korporasi keduanya sebagai pelaku tindak pidana dan keduanya pula yang harus memikul pertanggung-jawaban pidana.

Pertimbangan Sutan Remy Sjahdeini menambahkan bentuk keempat didasarkan pada 3 (tiga) hal, pertama, apabila hanya pengurus perusahaan yang dimintai pertanggungjawaban maka akan menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat karena

pengurus dalam melakukan perbuatannya adalah untuk dan atas nama korporasi yang memberikan keuntungan baik finansial maupun non finansial bagi korporasi. Kedua, jika hanya korporasi yang dimintai pertanggungjawaban pidana, maka manajemen korporasi akan dengan mudah berlindung dibalik korporasi dengan mengatakan bahwa semua tindakan yang mereka lakukan adalah untuk dan atas nama korporasi dan bukan untuk keuntungan pribadi. Ketiga, pengenaan pertanggungjawaban pidana terhadap korporasi hanya dimungkinkan oleh vicarius (artinya pengganti atau wakil) dan segala perbuatan hukum dilakukan oleh manusia dalam menjalankan pengurusan korporasi sehingga tidak hanya korporasi yang dimintai pertanggungjawaban atas suatu tindak pidana sedangkan korporasi tersebut manajemen dilepaskan atau sebaliknya.

Mengenai pelaku tindak pidana tidak lepas dari unsur kesalahan sebagai kondisi subjektif dalam pemidanaan. Berdasarkan definisi tindak pidana yang dikemukakan Simon seperti dikutip Andi Hamzah, yaitu perilaku yang dapat dihukum dengan pidana, yaitu melawan hukum yang berkaitan dengan perbuatan salah dan dilakukan oleh orang yang mampu bertanggung jawab., dan menurut van Hamel, dimana tingkah laku manusia dirumuskan dalam hukum, bertentangan dengan hukum, yang harus dipidana dan melakukan perbuatan salah, unsur kesalahan hanya dapat dimiliki oleh manusia sebagai subyek tindak pidana. Selanjutnya, korporasi dipandang tidak dapat melakukan tindak pidana karena korporasi tidak memiliki unsur kesalahan, oleh sebab itu tidak dapat dimintai pertanggungjawaban. Hal ini sesuai dengan maksim hukum *actus non facit reum, nisi mens sit rea* atau tidak pidana tanpa kesalahan.

Perbedaan pendapat dinyatakan oleh Suprpto sebagaimana dikutip Dwidja Priyanto, yang mengatakan bahwa perusahaan seperti manusia memang memiliki kesalahan, tetapi kesalahan ini adalah kesalahan kolektif. Kesalahan ini bisa dalam bentuk pengetahuan dan kehendak bersama dari sebagian besar pengurus korporasi atau yang bertindak untuk dan atas nama korporasi. Korporasi merupakan badan hukum, yang dalam hukum perdata adalah "manusia" yang diciptakan oleh hukum yang terdiri dari kumpulan perseorangan. Korporasi dapat melakukan suatu perbuatan, dengan cara direksi atau karyawan yang berbuat untuk dan atas nama korporasi.

Menurut Suprpto, van Bemmelen dan Jan Remmelink, kesalahan yang dilakukan perusahaan adalah kesalahan yang dilakukan oleh pengurus perusahaan. Pandangan ini berasal dari sudut pandang hukum perdata. Dalam hukum perdata ada perdebatan tentang apakah badan hukum dapat melakukan tindakan melawan hukum. Asas kepatutan dan keadilan dalam hukum perdata menerima pandangan bahwa tindakan yang dilakukan oleh pengurus suatu badan hukum harus bertanggung jawab kepada badan hukum tersebut karena pengurus bertindak atas hak dan wewenang badan hukum tersebut. Dalam lingkup hukum pidana, telah muncul perkembangan yang menyatakan bahwa bukan hanya kesalahan pengurus perusahaan yang dapat ditanggung oleh perusahaan tetapi juga kesalahan karyawan perusahaan. Selanjutnya, kesalahan para pelaku fungsional yang dapat ditanggung oleh korporasi. Pelaku fungsional yang dimaksud disini adalah para pengendali korporasi, yakni dewan direksi, komisaris, dan karyawan dengan jabatan tertentu (misalnya manajer keuangan).

Dengan demikian, sebagai subjek hukum yang diciptakan oleh manusia, korporasi juga memiliki unsur kesalahan, yang merupakan kesalahan bersama atau kolektif dari perbuatan tiap-tiap individu (baik direksi maupun karyawan) untuk dan atas nama

korporasi, sehingga dapat dianggap sebagai bentuk *mens rea* atau kesalahan korporasi. Seperti halnya manusia, korporasi juga dapat dimintai pertanggungjawaban pidana. Menurut penulis, apabila BUMN sebagai korporasi, terlibat dengan perkara tindak pidana korupsi, maka yang harus dimintai pertanggungjawaban pidananya adalah pengurus, baik dewan direksi, komisaris, maupun karyawan BUMN (dengan jabatan tertentu dapat mengendalikan korporasi), misalnya manajer keuangan atau perpajakan). Selain itu, tidak mungkin hanya BUMN yang dihukum sementara pengurus korporasi dibebaskan karena secara tidak langsung mereka juga kan turut serta menikmati keuntungan secara finansial maupun non finansial korporasi. Pengurus perusahaan adalah individu yang dipilih perusahaan karena memiliki tingkat kesetiaan atau loyalitas yang tinggi, dan pada umumnya tidak akan (berani) menolak untuk melakukan perbuatan melawan hukum. Tindakan tersebut dilakukan tidak hanya untuk kepentingan korporasi, tetapi mereka sendiri mendapatkan “upah” atas perbuatannya demi kepentingan korporasi, berupa kenaikan gaji dan bonus, karena keuntungan perusahaan meningkat.

UU No. 19 Tahun 2003 menentukan siapa-siapa yang bertanggungjawab dalam kepengurusan korporasi tersebut, namun tidak satupun ketentuan mengatur mengenai sanksi bagi BUMN yang berbentuk Perseroan, jika melanggar atau melawan hukum dalam kegiatan bisnis yang terjadi di BUMN. Faktanya sampai dengan saat ini, proses penegakan hukum dalam perkara tindak pidana korupsi, belum pernah meminta pertanggungjawaban pidana BUMN sebagai terdakwa atau terpidana, melainkan hanya dikenakan kepada direksi ataupun pengurusnya. Sebagaimana dalam penjelasannya, yang dimaksud dengan “secara melawan hukum” mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materiil, yakni walaupun perbuatan tersebut tidak atau belum diatur dalam sebuah undang-undang, namun apabila dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka dapat dipidana. Dalam ketentuan ini, kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan atau perekonomian negara” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat. Demikian pula mengenai penjelasan Pasal 3, dimana kata “dapat” dalam ketentuan ini diartikan sama dengan penjelasan dalam Pasal 2.

Dalam hukum perusahaan, tanggung jawab pribadi dibedakan dari tanggung jawab fungsional. Seorang pengurus perusahaan tidak dapat dimintai pertanggungjawaban secara pribadi selama dia menjalankan tugasnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan maupun aturan yang berlaku dalam sebuah perusahaan. Namun dalam praktiknya sulit untuk membedakan mana yang merupakan tanggung jawab sebagai pribadinya atau pengurus korporasi, karena unsur-unsur kesalahan yang melekat pada korporasi telah bercampur dengan unsur kesalahan sebagai pribadinya sendiri, yakni pengurus korporasi (baik direksi maupun karyawan). Moralitas pribadi seorang direksi atau karyawan, pada akhirnya akan bercampur dengan kepentingan korporasi yang tentunya memiliki tujuan memperoleh manfaat dan keuntungan yang sebesar-besarnya, sehingga ada kehendak pribadinya dibalik kehendak yang diambil sebagai seorang pengurus korporasi.

Pada perkara korupsi, Pasal 20 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 mengandung makna bahwa setidaknya terdapat 3 (tiga) bentuk pertanggungjawaban pidana korporasi yakni: korporasi yang berbuat dan harus dimintai pertanggungjawaban; korporasi yang berbuat, namun pengurus yang bertanggung jawab; dan korporasi sebagai yang berbuat, namun

keduanya harus dimintai pertanggungjawaban. Ketentuan dalam Pasal 20 ayat (2) UU No. 31 Tahun 1999 tersebut menganut doktrin identifikasi atau doctrine identification dan doktrin agregasi atau doctrine aggregation . Doctrine identification tercermin dalam frase “apabila tindak pidana tersebut dilakukan oleh orang-orang baik berdasarkan hubungan kerja maupun berdasarkan hubungan lain.” Sedangkan doctrine aggregation tercermin dalam frase “apabila tindak pidana tersebut dilakukan..baik sendiri maupun bersama-sama.”

Secara normatif, jelas bahwa korporasi sebagai subyek hukum dapat dimintai pertanggungjawaban pidana apabila terlibat dalam suatu perkara korupsi. Faktanya, hingga saat ini, meskipun sudah banyak pengurus BUMN, baik direksi, komisaris, maupun karyawannya yang dijerat dengan UU No. 20 Tahun 2001, tetapi tidak ada satupun BUMN sebagai korporasi yang dimintai pertanggungjawaban pidana. Aparat penegak hukum, khususnya KPK yang memiliki anggaran penanganan perkara korupsi terbesar, selalu berhenti pada subyek hukum orang dalam menangani perkara korupsi di lingkungan BUMN. KPK sejauh ini seperti belum memiliki keberanian untuk memroses BUMN sebagai korporasi, padahal beberapa kasus korupsi yang melibatkan direksi, komisaris maupun karyawan BUMN, diduga juga menguntungkan BUMN tersebut. Misalnya, tanpa menyebut sebuah kasus, perkara suap untuk mempermudah perijinan proyek yang dilaksanakan oleh sebuah BUMN kepada pejabat pemerintahan, tentu dimaksudkan untuk memperlancar jalannya proyek sehingga nantinya BUMN tersebut dapat menyelesaikan proyek dan mendapatkan keuntungan. Potensi keuntungan tersebut seharusnya juga turut menjadi pertimbangan KPK untuk memroses BUMN sebagai korporasi.

2. Implikasi Ambiguitas BUMN Terhadap Penegakan Hukum

Perdebatan mengenai penegakan hukum terhadap BUMN Di kalangan praktisi dan ahli hukum sampai dengan saat ini masih terus terjadi. Perdebatan tersebut terjadi masih berkulat mengenai apakah entitas BUMN termasuk ke dalam ranah hukum privat atau publik. Secara normatif, BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Karena modal BUMN berasal dari penyertaan langsung dari kekayaan negara yang dipisahkan, maka penyertaan langsung kekayaan negara tersebut merupakan kekayaan badan usaha. Mengenai apa yang dimaksud dengan dipisahkan, adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Akibat hukumnya adalah telah terjadi pemisahan kekayaan antara negara dan badan usaha. Sumber penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN diatur menurut Pasal 4 jo. Penjelasan Pasal 4 ayat (2) Huruf b UU Nomor 19 Tahun 2003. Penyertaan modal oleh negara tersebut menggunakan keuangan negara, yang secara normatif dalam UU No. 17 Tahun 2003 disebutkan sebagai semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Mengenai ketentuan ini, Erman Rajagukguk berpendapat bahwa

kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN secara fisik wujudnya yaitu berbentuk saham yang dimiliki negara, bukan harta kekayaan BUMN tersebut.

Selain itu, dalam Penjelasan Umum UU No. 20 Tahun 2001, keuangan negara mengandung pengertian seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga Negara dan dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban BUMN/D, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan Negara. Sedangkan yang dimaksud dengan perekonomian negara adalah kehidupan ekonomi yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan atau usaha kemasyarakatan secara mandiri berdasarkan kebijakan Pemerintah, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan untuk memberikan kemanfaatan, kemakmuran, dan kesejahteraan bagi seluruh kehidupan masyarakat.

Dari pengertian keuangan negara yang dirumuskan tersebut, Nindyo Pramono menyatakan bahwa keduanya memasukkan kekayaan negara sebagai bagian dari keuangan negara, namun tidak memberikan pengertian yang baku tentang unsur-unsur keuangan negara. UU No. 20 Tahun 2001 justru memberikan pengertian yang sangat luas yaitu meliputi seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, sedangkan UU No. 17 Tahun 2003 memberikan batasan keuangan negara yang lebih sempit yaitu semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan sejumlah uang. Berdasarkan hal tersebut, jelas bahwa UU No. 20 Tahun 2001 mendefinisikan keuangan negara dari sudut pandang objeknya, sedangkan UU No. 17 Tahun 2003 mendefinisikan keuangan negara dari sudut pandang subjeknya. Dari sudut pandang tersebut siapapun yang terlibat dalam pelaksanaan hukumnya tidak menggunakan pendekatan atau kriteria yang sama, dapat dipastikan dalam pelaksanaannya akan menimbulkan permasalahan.

Dalam perkembangan mengenai keuangan negara, penulis berpandangan bahwa pemerintah telah melakukan kesalahan ketika menerbitkan Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah, yakni PP No. 14 Tahun 2005, karena tidak menegaskan batas perbedaan yang jelas antara mana yang menjadi kekayaan BUMN Persero dan mana yang menjadi kekayaan negara sebagai pemegang saham. Kemudian berdasarkan putusan Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VII/2006, Pemerintah mengeluarkan PP Nomor 33 Tahun 2006 yang merubah PP No. 14 Tahun 2005 dengan menentukan bahwa pengurusan piutang perusahaan negara/daerah dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai Perseroan Terbatas dan BUMN, serta peraturan pelaksanaannya. Implikasi terhadap Peraturan Pemerintah tersebut menegaskan bahwa piutang-piutang BUMN tidak dikategorikan sebagai piutang negara, akan tetapi piutang BUMN sendiri. Kemudian Putusan Mahkamah Konstitusi memperkuat putusan MA dan PP tersebut dengan menyatakan bahwa BUMN adalah badan usaha yang memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan negara, sehingga kewenangan pengurusan kekayaan, usaha, termasuk penyelesaian utang-utang BUMN tunduk pada UU No. 40 Tahun 2007. Dengan demikian maka hutang dan piutang BUMN bukan hutang dan piutang negara.

Pasal 2 huruf g dan i UU No. 17 Tahun 2003 kemudian dilakukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi, dan dalam putusan No. 48/PUU-XI/2013 dan No. 62/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi menolak permohonan tersebut. Dengan demikian maka Pasal 2 huruf g dan I UU No. 17 Tahun 2003 masih tetap berlaku hingga saat ini. Definisi keuangan negara dalam UU No. 17 Tahun 2003 dan UU No. 20 Tahun 2001 pada akhirnya belum dapat menjawab mengenai persoalan kekayaan BUMN, apakah juga merupakan kekayaan negara, sehingga ambiguitas dalam permasalahan ini masih tetap berlangsung. Ambiguitas mengenai keuangan negara dalam hal ini kekayaan negara dan kekayaan BUMN kemudian berdampak pada pengelolaan BUMN Persero oleh direksi.

Menurut Erman Rajagukguk, dalam kenyataannya sekarang ini tuduhan korupsi juga dikenakan terhadap tindakan Direksi BUMN dalam transaksi-transaksi yang didalilkan dapat merugikan keuangan negara. Dapat dikatakan adanya pemahaman dan penerapan yang salah mengenai apa yang dimaksud dengan keuangan negara. Akibat dari merugikan keuangan negara tersebut kemudian dianggap sebagai suatu tindak pidana korupsi. Berdasarkan teori vicarious liability yaitu seseorang yang berbuat melalui orang lain dianggap dia sendiri yang melakukan perbuatan itu, direksi BUMN dapat dipersalahkan ketika tindakan direksi dianggap melawan hukum walaupun tindakan tersebut murni merupakan transaksi bisnis yang mengalami kerugian.

Kasus direksi BUMN yang dijerat kasus korupsi karena merugikan keuangan negara pada umumnya dikenakan Pasal 2 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2001. Sebagai contoh kasus mantan Direktur Utama PT. Merpati Nusantara Airlines (Persero), Hotasi Nababan, yang dijatuhi pidana karena dianggap telah melakukan tindak pidana korupsi, dengan merugikan negara akibat kebijakannya menyewa dua pesawat Boeing dari pihak Thirdstone Aircraft Leasing Group (TALG). Putusan kasasi kemudian menyatakan bahwa Hotasi Nababan terbukti melanggar Pasal 2 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2001. Berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas, permasalahan yang belum terselesaikan dalam hukum positif di Indonesia yaitu mengenai keuangan negara dalam hal ini kekayaan BUMN merupakan kekayaan negara. Maka perlu adanya revisi undang-undang yang berkaitan dengan permasalahan ini termasuk definisi keuangan negara yang terdapat dalam UU No. 17 Tahun 2003 dan UU No. 20 Tahun 2001. Tujuannya yaitu untuk mempertegas definisi keuangan negara dan kekayaan yang dipisahkan dalam hal ini antara kekayaan negara dan kekayaan BUMN.

BUMN dalam mencari keuntungan tidak lepas dari risiko bisnis yang akan timbul baik untung maupun rugi. Namun masalahnya, kerugian yang diderita BUMN dianggap sebagai kerugian negara yang berujung pada tindak pidana korupsi meskipun keputusan bisnis diambil dengan itikad baik. Selain Hotasi Nababan, ada pula kasus yang melibatkan Karen Agustiawan, mantan Direktur Utama PT. Pertamina (Persero). Kejaksaa sebagai penyidik kasus ini sebelumnya mendakwa Karen Agustiawan dengan sengaja telah mengabaikan prosedur investasi yang berlaku di PT Pertamina dan ketentuan atau pedoman investasi lainnya dalam Participating Interest (PI) atas Blok Basker Manta Gummy (BMG) Australia tahun 2009. Berbeda dengan Hotasi Nababan yang dijatuhi pidana, dalam putusan pengadilan di tingkat kasasi, Karen Agustiawan justru dibebaskan dari segala dakwaan. Majelis Hakim tingkat kasasi memandang perbuatan Karen tidak termasuk ke dalam tindak pidana, tetapi business judgment rule. Apabila dicermati, kedua kasus tersebut pada pokok permasalahannya sama yaitu tentang business judgment rule akan tetapi memiliki putusan yang berbeda. Business judgment rule sendiri diatur dalam Pasal 97 ayat (5) UU No. 40

Tahun 2007. Kasus tersebut merupakan fakta yang terjadi karena adanya ambiguitas keuangan negara yang berdampak pada status dan kedudukan BUMN itu sendiri di ranah hukum pidana (korupsi). Di sisi lain, prinsip dalam UU No. 20 Tahun 2001 menghendaki bahwa kerugian yang dialami BUMN, juga termasuk kerugian negara.

Anggapan bahwa kekayaan BUMN termasuk kekayaan negara timbul karena negara memberikan banyak keistimewaan terhadap BUMN (maupun anak perusahaannya), antara lain fasilitas fisik maupun kebijakan-kebijakan yang menguntungkan BUMN, dimana salah satunya adalah dalam pelaksanaan tender proyek pemerintah. Hal ini tanpa disadari akan berakibat buruk dalam perkembangan ekonomi karena menciptakan persaingan usaha yang tidak sehat. Apabila ingin menghilangkan anggapan bahwa kekayaan BUMN termasuk kekayaan negara, maka sebaiknya keistimewaan yang menguntungkan BUMN tersebut juga ditiadakan. BUMN harus dianggap sama seperti perusahaan swasta pada umumnya. Implikasi hukumnya yaitu apabila organ atau pengurus BUMN melakukan kerugian maka berlaku delik yang berhubungan dengan tindak pidana yang dilanggar dan bukan semata-mata tindak pidana korupsi. Solusi lainnya yaitu merevisi Pasal 2 huruf g dan huruf i UU No. 17 Tahun 2003 dan UU No. 20 Tahun 2001. Pasal inilah yang menjadi pintu masuk para penegak hukum dalam menjerat kasus-kasus seperti Hotasi D.P. Nababan dan Karen Agustiawan. Selama pasal ini tidak direvisi maka para penegak hukum dapat menjerat siapapun yang merugikan keuangan negara.

Dengan demikian, mengenai ambiguitas BUMN, menurut penulis, pendapat yang menyatakan bahwa BUMN tidak dapat dikenakan hukum pidana (korupsi) merupakan sebuah fenomena sesat pikir. Harus dipahami, BUMN sebagai sebuah perusahaan yang saham mayoritasnya dimiliki oleh negara, memiliki kekhususan atau keistimewaan jika dibandingkan perusahaan-perusahaan swasta. Diantaranya adalah pengecualian praktik monopoli yang dilakukan oleh BUMN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999), dan penunjukan langsung oleh pemerintah dalam pelaksanaan kebijakan impor barang konsumsi. Ironisnya, dengan dukungan modal dari negara, dan segala keistimewaannya, hampir sebagian besar BUMN justru mengalami kerugian.

Dilihat dari perspektif hukum perusahaan, direksi diberi wewenang untuk mengambil tindakan dalam pengurusan perusahaan, salah satunya adalah pengambilan keputusan bisnis. Kewenangan ini dilindungi undang-undang sehingga tidak dapat digugat/diadili oleh siapapun walaupun keputusan tersebut merugikan perusahaan selama keputusan diambil dengan itikad baik, sesuai dengan ketentuan yang berlaku, rasional, tidak tahu tidak ada konflik kepentingan. Doktrin melindungi keputusan bisnis direksi disebut *business judgement rule*, dan pada umumnya, direksi BUMN yang tersangkut perkara korupsi, berlindung di balik doktrin ini. Menurut Sartika Nanda Lestari, direksi dalam menerapkan *business judgement rule* harus memenuhi persyaratan diantaranya: mengambil keputusan sesuai dengan hukum yang berlaku; dilakukan dengan itikad baik; dilakukan dengan tujuan yang benar; keputusan memiliki dasar rasional; dilakukan dengan hati-hati seperti yang dilakukan oleh seseorang yang cukup bijaksana dalam posisi yang sama; dilakukan dengan keyakinan wajar sebagai yang terbaik bagi Perusahaan.

Persoalannya adalah, harus diakui bahwa dalam kepemimpinan organisasi di sebagian besar BUMN (khususnya yang strategis) dijabat oleh orang-orang yang bukan

profesional yang berkaitan dengan “core business” BUMN tersebut. Disinilah peran penting Kementerian BUMN selaku perwakilan negara sebagai pemilik sebagian besar saham BUMN, yang seharusnya menunjuk para professional dan seseorang yang memang memiliki keahlian untuk memimpin dan mengelola BUMN. Menurut penulis, apabila hal tersebut masih dirasa sulit untuk dilakukan, setidaknya Kementerian BUMN dapat menunjuk dewan komisaris yang profesional untuk mengawasi para direksi dalam menjalankan bisnisnya. Oleh karena itu, menurut penulis, selama sebagian besar BUMN terus mengalami kerugian, penegakan hukum tindak pidana korupsi harus terus dijalankan. Secara normatif, penegakan hukum terhadap para pengurus BUMN tersebut juga memiliki dasar hukum yang kuat dan masih berlaku sampai saat ini, yakni Pasal 2 huruf g dan huruf i UU No. 17 Tahun 2003, kecuali memang dapat dibuktikan bahwa direksi BUMN tersebut telah melaksanakan seluruh prinsip dalam business judgment rule. Apabila terbukti, maka kerugian BUMN yang timbul murni merupakan kerugian yang disebabkan oleh resiko bisnis semata seperti yang terjadi dalam perkara Karen Agustiawan, dan bukan sebuah “kesalahan atau mens rea” untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain dari kekayaan negara.

KESIMPULAN

Sampai saat ini, BUMN Persero sebagai subyek hukum, masih dianggap tidak dapat dimintai pertanggungjawaban pidana. Yang dapat dimintai pertanggungjawaban pidana adalah para pengurus korporasi, baik itu direksi maupun karyawannya. Untuk dapat meminta pertanggungjawaban pidana BUMN yang terlibat baik langsung maupun tidak langsung dalam perkara korupsi, dapat menerapkan teori pemidanaan korporasi seperti: teori vicarious liability, teori identifikasi, strict liability, maupun doctrine of aggregation. Untuk menjerat pengurus BUMN dalam mempertanggungjawabkan tindak pidana yang dilakukannya, penegak hukum bebas memilih teori dan doktrin (based on case), namun juga dengan selalu tetap menerapkan maksim hukum yang berlaku universal, yakni actus non facit reum nisi mens sit rea serta selalu berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. UU No. 20 Tahun 2001 jo. UU No. 31 Tahun 1999 sebenarnya telah mengatur pertanggungjawaban pidana korporasi, maka terhadap BUMN Persero yang terbukti terlibat dalam sebuah perkara korupsi, dapat dimintai pertanggungjawaban pidananya. Dalam penegakannya, tidak berhenti mengusut tuntas perkara hanya sampai pada direksi maupun karyawan BUMN saja, namun harus berusaha melihat secara utuh konstruksi perbuatan pidananya disertai alat bukti yang mendukung, apakah BUMN tersebut ternyata juga diuntungkan (mendapatkan manfaat) akibat adanya korupsi yang dilakukan.

Ambiguitas justifikasi korporasi yang melakukan tindak pidana seharusnya mengacu pada ketentuan yang baku dan tidak bertentangan karena konsistensi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan harus melegitimasi aksi korporasi dari berbagai sudut pandang termasuk bentuk badannya sendiri yang termasuk dalam undang-undang Perseroan dan keterlibatan negara di perusahaan BUMN dalam hal keuangan negara. Penyesuaian hukum materiil harus dilakukan untuk memperbaiki dan mereformasi sistem peradilan pidana dan menempatkan kedudukan direksi dari dan atas nama korporasi dalam pembangunan ranah hukum seperti perdata dan administrasi sebagai serta menempatkan kejahatan sebagai ultimum remedium. Produk hukum yang benar tidak boleh disamakan

dengan norma yang multitafsir dalam menentukan keuangan negara dan bentuk korporasi, yang di satu sisi harus memiliki kemerdekaan dan di sisi lain dianggap sebagai kepemilikan negara. Selama UU No. 17 Tahun 2003 masih berlaku, khususnya Pasal 2 huruf g dan huruf i, maka penegakan hukum terhadap para direksi BUMN yang terlibat korupsi tetap dapat dilakukan, selama dapat dibuktikan bahwa ternyata perbuatannya nyata memiliki niat untuk merugikan keuangan BUMN dan tidak sepenuhnya menjalankan business judgment rule dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Ali, Chaidir, 2005. *Badan Hukum*. Alumni, Bandung.

Atmadja, Arifin P. Soeria, 2013. *Keuangan Publik dalam Prespektif Hukum Teori, Praktik dan Kritik*. Rajawali Pers, Jakarta.

Bemmelen, J.M. van, 1984. *Hukum Pidana 1 Hukum Pidana Material Bagian Umum (Ons Strafrecht 1 Het materiele strafrecht algemeen deel)*. diterjemahkan oleh Hasan, Binacipta, Bandung.

Clinard, Marshall B. dan Peter C. Yeager, 1983. *Corporate Crime*. Collier Macmillan Publishers, London.

Diah, Marwah M., 2003. *Restrukturisasi BUMN di Indonesia, Privatisasi Atau Korporasi? Literata Lintas Media*, Jakarta.

Rajagukguk, Erman, 2006. *Nyanyi Sunyi Kemerdekaan Menuju Indonesia Negara Hukum Demokratis*. Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok.

Fuady, Munir, 2003. *Perseroan Terbatas: Paradigma Baru*. Citra Aditya Bakti, Bandung.

Garner, Bryan A., 2010. *Black's Law Dictionary*. West Thomson Group, St. Paul.

Hamzah, Andi, 1994. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Rineka Cipta, Jakarta.

Harahap, M. Yahya, 2011. *Hukum Perseroan Terbatas*. Sinar Grafika, Jakarta.

Harjono, Dhaniswara K, 2008. *Pembaruan Hukum Perseroan Terbatas: Tinjauan Terhadap Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas*. Pusat Pengembangan Hukum dan Bisnis Indonesia, Jakarta.

Hartono, Sri Rejeki, dkk, (ed), 2006. *Permasalahan Seputar Hukum Bisnis: Persembahan kepada Sang Maha Guru*. Yogyakarta, Tanpa Penerbit.

Huda, Chairul, 2011. Dari 'Tiada Pidana Tanpa Kesalahan' Menuju Kepada 'Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan: Tinjauan Kritis Terhadap Teori Pemisahan Tindak Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana. Kencana Prenada Media, Jakarta.

Priyanto, Dwidja, 2004. Kebijakan Legislasi tentang Sistem Pertanggungjawaban Pidana Korporasi di Indonesia. Utomo, Bandung.

Reksodiputro, Mardjono, 2007. Kemajuan Pembangunan Ekonomi dan Kejahatan Kumpulan Karangan Buku Kesatu. Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, Jakarta.

Rommelink, Jan, 2003. Hukum Pidana Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-undang Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana Indonesia, Diterjemahkan oleh Tristan Pascal Moeliono, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Serfiyani, Cita Yustisia, dkk, 2017. Restrukturisasi Perusahaan Dalam Perspektif Hukum Bisnis Pada Berbagai Jenis Badan Usaha. Andi, Yogyakarta.

Sjahdeini, Sutan Remy, 2010. Pertanggungjawaban Pidana Korporasi. Kencana Prenadamedia, 2010.

_____, 2017. Ajaran Pidana: Tindak Pidana Korporasi dan Seluk Beluknya. Kencana Prenada Media, Jakarta.

Sudarto. 1990. Hukum Pidana I. Yayasan Sudarto Fakultas Hukum UNDIP, Semarang.

Supramono, Gatot, 2016. BUMN Ditinjau Dari Segi Hukum Perdata. Rineka Cipta, Jakarta.

Tim Pengkajian BPHN, 2009. Pengkajian Hukum Tentang Privatisasi Perusahaan Milik Negara Ditinjau dari UUD 1945. Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta.

Widjaja, Gunawan, 2008. Resiko Hukum Pemilik, Direktur dan Komisaris PT. Forum Sahabat, Jakarta.

Jurnal dan Makalah

Amrani, Hanafi, 1999 "Reformasi Sistem Pertanggungjawaban Pidana", Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, 6 (11): 26-43.

Hefendehl, Roland, 2000. "Corporate Criminal Responsibility: Model Penal Code Section 2.07 and the Development in Western Legal System". Buffalo Criminal Law Review, 4 (1): 283-300.

Khairandy, Ridwan, 2007. Konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Dalam Perusahaan Perseroan. *Jurnal Hukum Bisnis*, 26 (1): 23-37.

Kristian, 2014. Urgensi Pertanggungjawaban Pidana Korporasi. *Jurnal Hukum dan Pembangunan Universitas Indonesia*, 44 (4): 575-621.

Lederman, Eli, 2000. Models for Imposing Corporate Criminal Liability: From Adaptation and Imitation Toward Aggregation and the Search for Self-Identity," *Buffalo Criminal Law Review*, 4 (1), 642-690.

Lestari, Sartika Nanda, 2015. Business Judgment Rule Sebagai Immunity Doctrine Bagi Direksi Badan Usaha Milik Negara Di Indonesia. *Jurnal Notarius*, 8 (2): 302-314.

Mokoginta, Rukly, 2015. Analisis Hukum Bisnis Tentang Kerugian Keuangan Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN). *Jurnal Lex Crimen*, 4 (6): 47-56.

Pramono, Nindy, 2006. Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Menurut UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, dalam Sri Rejeki Hartono, dkk, (ed), *Permasalahan Seputar Hukum Bisnis: Persembahan kepada Sang Maha Guru, Tanpa Penerbit, Yogyakarta*.

Rajagukguk, Erman, 2006. Pengertian Keuangan Negara dan Kerugian Negara", makalah disampaikan pada Diskusi Publik "Pengertian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi", Komisi Hukum Nasional (KHN) RI, Jakarta.

Valsan, Remus D., and Moin A. Yahya, 2007. Shareholders, Creditors, And Directors Fiduciary Duties: A Law And Finance Approach. *Virginia Law & Business Review Association*, 2 (1): 1-52.

Yusroni, Nanang dan Dumadi Tri Restiyanto, 2007. Privatisasi Badan Usaha Milik Negara(Bumn), Eksistensi, dan Kinerja Ekonomi Nasional dalam Sistem Ekonomi Pasar. *Akses: Jurnal Ekonomi dan Bisnis*, 2 (3): 73-86.

Zaki, Fakhri Arindra. 2018. Pertanggungjawaban Pidana Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Sebagai Pelaku Tindak Pidana Pencucian Uang Yang Berasal Dari Korupsi. *Jurnal Jurist-Diction*, 1 (2): 517-536.

Internet

Gatot Supramono, "Kedudukan BUMN Dalam Hubungannya Dengan Keuangan Negara dan Pengaruhnya Terhadap Penyelesaian Sengketa Perdata Di Pengadilan", Paper Diskusi dalam <http://pt-banjarasin.go.id/images/dataweblama/PAPER%20DISKUSI%281%29.doc>, diakses tanggal 1 Desember 2020.

Hukumonline, “Kekayaan BUMN Bukan Bagian Keuangan Negara”, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt50913e5b4d3a1/kekayaan-bumn-bukan-bagian-keuangan-negara>, diakses tanggal 2 Desember 2020.

Muhammad Fajar Marta, “Korupsi BUMN yang Makin Menggila”, <https://pemilu.kompas.com/read/2017/04/15/070000926/korupsi.bumn.yang.makin.menggila>, diakses 1 Desember 2020.