Penerapan Asas Ultimum Remedium Terhadap Tindak Pidana Korupsi Yang Terjadi Di Lingkungan Bumn Persero

Oleh:
Mas Putra Zenno Januarsyah
110120120068

ABSTRAK

Ketidaksinkronan regulasi terkait status keuangan negara di lingkungan BUMN Persero, kenyataannya telah menimbulkan kesulitan untuk menentukan ada atau tidaknya tindak pidana korupsi serta langkah penyelesaian tindak pidana korupsi di lingkungan BUMN Persero. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif analitis. Pendekatan permasalahannya menggunakan metode yuridis normatif, Jenis data dan sumber data mengutamakan data sekunder, berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Data dianalisis dengan metode kualitatif. Hasil penelitian mengenai permasalahan pertama menunjukkan Asas *ultimum remedium* sebagai asas yang paling fundamental dalam hukum pidana dapat diterapkan terhadap tindak pidana korupsi yang terjadi di lingkungan BUMN Persero dengan menekankan pada penyelesaian melalui hukum perdata dan hukum administrasi. Mengenai permasalahan kedua, sebagai upaya mengatasi ketidaksinkronan, Kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN harus diperlakukan sebagai aturan khusus (*lex specialis*), sehingga berdasar adagium *lex specialis derograt legi generale*, maka Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN harus menjadi dasar penyelesaiannya. Kemudian dikaitkan dengan waktu pengundangannya atau pemberlakuannya, undang-undang tersebut diundangkan lebih belakangan, maka berdasar adagium *lex posteriori derograt legi priori*, undang-undang BUMN dimaksud harus menjadi dasar hukumnya.

Kata Kunci : ultimum remedium, korupsi, BUMN

Application of Ultimum Remedium Principle Towards Corruption that occurred in BUMN Persero

ABSTRACT

Unsynchronized regulation related status of state finances in BUMN Persero, in fact, created trouble to determine whether there is any corruption as well as steps to resolve corruption in BUMN Persero. The research specification employed in this piece of research consists of the descriptive analytic. The approach to deal with the research problem mentioned is conducted through the juridicial normative method. Secondary data have been prioritized, namely primary, secondary, and tertiary law materials. Collective data have been analyzed based on the qualitative analytic method. the first research problem indicates that ultimum remedium principle as the most fundamental principle of the criminal law may be applied to acts of corruption that occurred in BUMN Persero with emphasis on the settlement through civil law and administrative law. As regards the second problem mentioned, an attempt to resolve unsynchronized regulation, state assets that separated in BUMN have to be treated as a special rule so that based on lex specialis derograt legi generale adage, The Law Number 19/2003 have to be a basic solution. Afterwards related to its enactment time

The Law Number 19/2003 was enacted more recently, then based on *lex posteriori derograt legi priori adage, The Law Number 19/2003 have to be a legal basis.*

Keywords : ultimum remedium, corruption, BUMN

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

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. 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 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.[1]

Keberagaman konsep hukum terhadap status keuangan negara di lingkungan BUMN Persero bukanlah penyebab satu-satunya problematika hukum ini, akan tetapi juga disebabkan kurangnya pemahaman mengenai tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara dalam menciptakan iklim pertumbuhan ekonomi yang sehat dan kompetitif. Penyebab lainnya adalah *euphoria* pemberantasan korupsi sejak era reformasi telah menimbulkan penilaian berlebihan (*overvalued*) terhadap setiap kebijakan publik yang rentan terhadap perbuatan suap sehingga munculnya *trial by the press* yang sering menganggu integritas dan profesionalisme aparat penegak hukum dalam melihat kasus per kasus secara jernih dan objektif. Bahkan, penelaahan mengenai tujuan dari upaya pemberantasan tindak pidana korupsi melalui UU PTPK terutama dengan dimasukkannya Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 adalah mengembalikan kerugian keuangan negara telah terbukti tidak tercapai secara signifikan. Laporan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) Tahun 2003 – 2008 tentang kerugian keuangan negara karena korupsi menunjukkan bahwa kerugian negara mencapai Rp 30 Trilyun, tetapi yang berhasil diselamatkan hanya Rp 5 Trilyun. Laporan BPK RI tersebut membuktikan bahwa selama lebih kurang 11 (sebelas) tahun sejak diberlakukannya UU PTPK, strategi penindakan termasuk penghukuman tidak berhasil menyelamatkan keuangan negara.[2]

Bertitik tolak dari uraian di atas, maka timbul pemikiran agar hukum pidana terutama upaya pemberantasan tindak pidana korupsi melalui UU PTPK terhadap BUMN Persero sejatinya digunakan secara hati-hati dan dioperasionalkan sebagai

---

[1] Romli Atmasasmita, *Kapita Selekta Kejahatan Bisnis dan Hukum Pidana*, Buku 1, PT. Fikahati Aneska, Jakarta, 2013. Hlm.137.
[2] *Ibid*. Hlm.32.

upaya atau obat terakhir[3] dengan kata lain hukum pidana difungsikan sebagai *ultimum remedium.* Asas *ultimum remedium* tersebut memiliki pemaknaan bahwa apabila suatu perkara dapat ditempuh melalui jalur lain seperti hukum perdata ataupun hukum administrasi hendaklah jalur tersebut ditempuh sebelum mengoperasionalkan hukum pidana. Penerapan asas *ultimum remedium* dapat dikatakan tepat karena penegakan hukum pidana terhadap BUMN persero harus mempertimbangkan konteks situasi ekonomi dan sosial dari eksistensinya dalam kehidupan masyarakat.[4]

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahannya dapat diidentifikasi sebagai berikut :

1. Bagaimanakah penerapan asas *ultimum remedium* terhadap tindak pidana korupsi yang terjadi di lingkungan BUMN persero?
2. Bagaimanakah upaya mengatasi ketidaksinkronan regulasi terkait keuangan negara dalam lingkungan BUMN persero guna mewujudkan kepastian hukum?

II. METODE PENELITIAN

Sifat atau spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analitis, yaitu menggambarkan permasalahan-permasalahan yang menjadi objek penelitian yakni mengenai penerapan asas *ultimum remedium* terhadap tindak pidana korupsi yang terjadi di lingkungan BUMN persero, kemudian terhadap permasalahan-permasalahan tersebut dilakukan analisis. Metode pendekatan yang digunakan untuk menggarap permasalahan penelitian ini adalah metode yuridis normatif. Menggunakan metode

---

[3] Muladi, *Ambiguitas Dalam Penerapan Doktrin Hukum Pidana: Antara Doktrin Ultimum Remedium dan Doktrin Primum Remedium*, Makasar 18 Maret 2013. Diakses dari http://www.google.co.id pada tanggal 13 Mei 2014.

[4] Romli Atmasasmita, *Op.Cit.* Hlm.137.

yuridis normatif maksudnya adalah mengkaji permasalahan yang diteliti kemudian disinkronkan dengan perundang-undangan yang berlaku serta ajaran-ajaran hukum pidana yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti yaitu penerapan asas *ultimum remedium* terhadap tindak pidana korupsi yang terjadi di lingkungan BUMN persero.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Penerapan Asas *Ultimum Remedium* Terhadap Tindak Pidana Korupsi Yang Terjadi Di Lingkungan BUMN Persero

BUMN Persero atau badan hukum lainnya yang didirikan untuk kepentingan bisnis dalam beroperasinya tunduk kepada norma logika perdata. Logika perdata yang dimaksud, antara lain adalah bahwa kontrak bisnis berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak. Itikad baik dianggap ada pada para pihak sampai terbukti sebaliknya. Apabila suatu prestasi yang diperjanjikan tidak dapat dipenuhi, maka akan dituntut wanprestasi dengan berbagai alternatif untuk memenuhinya, seperti hal nya ganti rugi.

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*.[5] Ini dapat kita lihat dalam Pasal 4 UU PTPK yang berbunyi, "… pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara, tidak menghapuskan dipidananya 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 definisi keuangan negara menurut sistem hukum positif di bidang keuangan negara. Penulis 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

---

[5] Prasetio, *Dilema BUMN:Benturan Penerapan Business Judgment Rule (BJR) dalam Keputusan Bisnis Direksi BUMN*, Rayyana Komunikasindo, Jakarta, 2014. Hlm.198.

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.

Berdasarkan wawancara yang penulis peroleh dari Eko Setiawan sebagai Kepala Bagian Perundang-Undangan pada Biro Hukum Kementerian BUMN, bahwa karena seringkali kerugian keuangan negara yang terjadi ternyata hanyalah kerugian bisnis semata akibat aktivitas dari kegiatan BUMN Persero, aparat penegak hukum terkadang memaksakan untuk diprosesnya indikasi kerugian tersebut masuk ke ranah tindak pidana korupsi dan apabila kasusnya ternyata tidak cukup bukti untuk dibawa ke persidangan, tidak jarang suatu BUMN diistilahkan menjadi “ajang pemerasan” atau “ATM” dari oknum-oknum aparat penegak hukum, sehingga Biro Hukum Kementerian BUMN pada pokonya menyetujui atas diterapkannya asas *ultimum remedium* terhadap tindak pidana korupsi yang terjadi di lingkungan BUMN Persero. Melalui penerapan asas *ultimum remedium*, maka BUMN Persero yang selama ini tidak dapat berlari kencang karena pada saat mengalami kerugian bisnis lalu aparat penegak hukum cenderung mengaitkannya dengan tindak pidana korupsi, akan lebih berani dan tenang dalam mengambil setiap keputusan bisnis yang tidak jarang dari keputusan bisnis yang diambil tersebut berujung dengan kerugian ataupun justu mendapatkan raupan keuntungan yang besar.[6]

Dengan demikian, sudah sepatutnya salah satu asas yang paling fundamental dalam hukum pidana yaitu asas *ultimum remedium* tersebut diterapkan. Jika dengan menggunakan instrumen hukum lain masalah dapat terselesaikan, untuk apalagi

[6] Wawancara Penulis dengan Eko Setiawan sebagai Kepala Bagian Perundang-Undagan pada Biro Hukum Kementerian BUMN, Jakarta 3 September 2014.

mengoperasionalkan hukum pidana. Terkecuali pelanggaran hukum yang terjadi amatlah berat dan tidak bisa ditolelir oleh rasa kemanusiaan. Pemberantasan korupsi pada sektor BUMN sebenarnya memasuki wilayah abu-abu atau *grey area*, jangan sampai dengan terjerat korupsi nya BUMN padahal nyatanya BUMN tersebut hanya mengalami kerugian akibat risiko bisnis dari ribuan transaksi bisnis yang justru menguntungkan. Maka, negara lah kembali yang merugi. Hal dimaksud juga merupakan faktor penyebab kinerja BUMN di Indonesia tertinggal jauh dari beberapa negara. tahun 2008 total *net profit* 142 BUMN Indonesia mencapai USD 9,6 Milyar bandingkan dengan Petronas yang menyumbang 40% APBN Malaysia atau dengan mencatat *net profit* USD 20,0 Milyar. Bahkan BUMN Republik Rakyat Tiongkok pada tahun 2007 mencatatkan *net profit* USD 150,4 Milyar.[7]

Memperkuat pendapat di atas, dalam tataran praktis melalui Putusan Mahkamah Agung Nomor 2149 K/Pid.Sus/2011[8] dapat terlihat penerapan dari asas *ultimum remedium*. Berdasarkan Pertimbangan hukum atas perkara dimaksud bahwa Terdakwa dalam kasus pengadaan rotor Gas Turbin Generator adalah Direktur Teknik PT. Pupuk Kaltim Tbk yang didakwa dalam dakwaan primair melanggar Pasal 2 ayat (1) jo. Pasal 18 UU PTPK jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP serta dakwaan subsidiair melanggar Pasal 3 jo. Pasal 18 UU PTPK jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP , yang mana dari kebijakan tersebut telah mengakibatkan kerugian PT. Pupuk Kaltim Tbk *cq.* Keuangan negara USD 1.484.000,- (satu juta empat ratus delapan puluh empat ribu dollar Amerika Serikat). Alasan kasasi jaksa penuntut umum ditolak oleh Mahkamah Agung, oleh karena Skup Perusahaan tidak tercakup dalam UU PTPK tetapi tercakup dalam UU PT. Dengan demikian perkara dimaksud tidak tercatat dalam hukum pidana tetapi dalam hukum ekonomi dimana perusahaan dianggap rugi setelah ada RUPS

[7] Tanri Abeng, dalam Prasetio, *Op.Cit.* Hlm.16-17.
[8] Putusan Mahkamah Agung Nomor 2149 K/Pid.Sus/2011.

tahunan memutuskan perusahaan rugi dan bagi yang merasa dirugikan dapat menuntut tindakan sebagai akibat tindakan Direksi/Komisaris Perseroan Terbatas, kemudian Tindakan Terdakwa berakibat kemahalan pembelian dari CV Sumi Jaya Utama sebesar USD 1.484.000 (satu juta empat ratus delapan puluh empat ribu dollar Amerika Serikat) sebagai keuangan perusahaan bila ditetapkan RUPS tahunan dan bukan dalam lingkup tindak pidana tetapi dalam lingkup hukum ekonomi keperdataan, sehingga Terdakwa diputus lepas dari segala tuntutan hukum.

Melihat pertimbangan hukum dari Putusan Mahkamah Agung di atas, jelaslah asas *ultimum remedium* dapat diterapkan terhadap tindak pidana korupsi yang terjadi di lingkungan BUMN Persero. Kendatipun Terdakwa telah didakwa melakukan tindak pidana korupsi, akan tetapi majelis hakim yang memeriksa dan mengadili perkara tersebut berpendapat bahwa perbuatan terdakwa memang terbukti namun perbuatannya bukan merupakan tindak pidana korupsi, melainkan masuk dalam ruang lingkup hukum ekonomi keperdataan. Secara tidak langsung, tujuan dari penyelesaian perkara tersebut, menekankan pada penyelesaian melalui hukum perdata dan hukum administrasi. Hal ini sejalan pula dengan karakteristik BJR dalam suatu perusahaan, maka terlepas dari perdebatan tentang status keuangan persero, direksi dan/atau komisaris persero harus menerapkan prinsip-prinsip *fiduciary duty* serta selalu mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam melaksanakan tugasnya. Syarat adanya perbuatan melawan hukum dalam melakukan penyelidikan terhadap suatu transaksi komersial atas dugaan tindak pidana korupsi pada dasarnya tidak memiliki landasan yuridis serta meniadakan doktrin BJR. Tanpa adanya bukti bahwa telah terjadi kecurangan dalam perseroan, maka sulit untuk mengajukan tuntutan secara pribadi kepada para direksi dan/atau komisaris. Merujuk pada pendapat tersebut, maka relevan dengan penerapan asas *ultimum remedium*

terhadap tindak pidana korupsi yang terjadi di lingkungan BUMN Persero. Seharusnya, sebelum penegak hukum menentukan bahwa suatu perbuatan merupakan tindak pidana korupsi, perlu diperhatikan agar mendapatkan ketegasan dalam hal apakah suatu risiko bisnis yang diambil telah memenuhi unsur sebagai tindak pidana korupsi ataukah murni penyelesaiannya diajukan melalui prosedur hukum administrasi atau hukum perdata. Dengan demikian, pengambilan keputusan direksi yang merupakan cikal bakal terbentuknya kebijakan perusahaan, sepanjang telah dilakukan sesuai dengan *good corporate governance* yang berlaku (sesuai anggaran dasar, penerapan *risk management*, serta pengendalian internal yang konservatif dan efektif), bukanlah pelanggaran hukum, apa pun hasilnya.[9]

Dikutip dari Posner, Cooter, dan Ullen tersebut, Menteri BUMN RI Pertama Tanri Abeng menyatakan bahwa *economic analysis of law* yang menyimpulkan "*the most common meaning of justice is efficiency*". *Efficiency* adalah sumber dari daya saing dan *value creation* BUMN mana pun. Jika *value creation* ditunjukan untuk kemakmuran masyarakat, seyogianya penerapan hukum mendukung pendekatan ekonomi yang intinya adalah efisiensi untuk menjadikan BUMN berdaya guna bagi bangsa dan negara.[10] Implikasi dari pendekatan ini ialah bahwa direksi BUMN Persero sebetulnya dapat melakukan keputusan bisnis berdasarkan *cost and benefit analysis*. Itu artinya, kerugian bisa saja terjadi dan tidak merupakan kesalahan, apalagi pelanggaran hukum, sepanjang hal itu memberikan manfaat yang terbesar bagi perusahaan. Juga perlu ditekankan bahwa *cost* dalam sebuah korporasi atau perusahaan dihitung secara kumulatif dalam setahun. Oleh karena itu, timbulnya *cost* ataupun kerugian dalam satu transaksi tidak otomatis dapat dijadikan sumber penilaian

---

[9] Prasetio, *Op.Cit*. Hlm.348-349.
[10] Tanri Abeng, dalam *Ibid*. Hlm.17.

kerugian perusahaan maupun kerugian negara (apabila hal ini dikaitkan dengan BUMN Persero).

B. Upaya Mengatasi Ketidaksinkronan Regulasi Terkait Keuangan Negara Dalam Lingkungan BUMN Persero

Ketidaksinkronan peraturan perundang-undangan telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan risiko bagi para direksi BUMN Persero untuk mengambil keputusan bisnis. Pada kenyataannya, dari berbagai kasus yang muncul, direksi BUMN dapat saja setiap saat dituduh merugikan negara kendati keputusan yang diambilnya itu sudah berdasarkan prinsip-prinsip bisnis rasional dan berpijak pada tata kelola yang baik (*good governance*). Pada tanggal 16 Agustus 2006, Mahkamah Agung mengeluarkan sebuah fatwa yang amat penting dan relevan terhadap penafsiran keuangan negara. fatwa bernomor WKMA/Yud/20/VIII/2006[11], disusul kemudian dengan adanya putusan nomor 77/PUU-IX/2011 pada September 2012[12]. Menurut salah satu pertimbangan putusan MK tersebut, setelah berlakunya UU Perbendaharaan Negara (PN), UU BUMN, dan UU Perseroan Terbatas (PT), piutang bank BUMN bukan lagi piutang negara. putusan MK ini sebenarnya sudah menjawab dilema kekayaan negara pada BUMN. Putusan ini dengan sendirinya telah memberikan penegasan bahwa keuangan BUMN tidak identik dengan keuangan negara.

Sebagai kelanjutan dari upaya agar terwujudnya sinkronisasi hukum terkait keuangan negara, melalui Forum Hukum BUMN mengajukan pengujian UU Keuangan Negara (KN) dan UU BPK terhadap UUD 1945, namun yang sangat disesali adalah Forum Hukum BUMN telah mencabut permohonan pengujiannya nomor 62/PUU-XI/2013 kepada MK tersebut. Berdasarkan wawancara yang Penulis peroleh dari Eko Setiawan sebagai Kepala Bagian Perundang-undagan pada Biro

---

[11] Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006.
[12] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011.

Hukum Kementerian BUMN, pencabutan permohonan pengujian itu dilatarbelakangi oleh:[13] 1. Stigmatisasi secara sistematis bahwa Forum Hukum BUMN dianggap melindungi para direksi BUMN yang melakukan tindak pidana korupsi (pro koruptor); 2. *Euphoria* pemberantasan korupsi yang sedang tinggi, sehingga upaya yang dilakukan Forum Hukum BUMN tersebut mendapatkan banyak tekanan dari pihak-pihak tertentu untuk segera mencabut permohonan pengujian undang-undang dimaksud karena dinilai sarat nuansa politis di dalamnya.

Pencabutan permohonan pengujian tersebut dipertegas dengan langkah MK pada tanggal 18 September 2014 untuk menolak keseluruhan permohonan uji materil para pemohon dari *Center for Strategic Studies University of Indonesia* (CSS-UI) atau Pusat Kajian Masalah Strategis Universitas Indonesia terkait Pasal 2 huruf g dan i UU KN terhadap UUD 1945 dalam perkara nomor 48/PUU-XI/2013[14] yang secara *mutatis mutandis* putusan tersebut telah menolak keseluruhan permohonan uji materil Pasal dan undang-undang serupa yang diajukan oleh Forum Hukum BUMN, Omay K. Wiraatmadja, dan Sutrisno Sastroredjo dalam perkara nomor 62/PUU-XI/2013[15]. Dalam pertimbangannya MK menyatakan diantaranya adalah: Pemisahan kekayaan negara tidak dapat diartikan sebagai putusnya kaitan negara dengan BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya. Pemisahan kekayaan negara pada BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya hanyalah dalam rangka memudahkan pengelolaan usaha dalam rangka bisnis sehingga dapat mengikuti perkembangan dan persaingan dunia usaha dan melakukan akumulasi modal, yang memerlukan pengambilan keputusan dengan segera namun tetap dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

---

[13] Wawancara Penulis dengan Eko Setiawan, *Loc.Cit.*
[14] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013.
[15] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013.

Menurut penulis dengan adanya putusan MK tersebut menujukkan bahwa akan terus terhambatnya upaya mengatasi ketidaksinkronan regulasi terkait keuangan negara dalam lingkungan BUMN Persero, sehingga status keuangan BUMN Persero sebagai kekayaan negara yang dipisahkan dan tunduk pada aturan perseroan akan terus berpolemik dengan pengertian kerugian keuangan negara dalam UU PTPK. Dalam rangka upaya untuk mengatasi ketidaksinkronan guna mewujudkan kepastian hukum, dalam tafsir hukum mengenai "kerugian keuangan negara", sesuai dengan prinsip hukum pidana, tidak boleh menimbulkan kekosongan hukum dalam pemberlakuan hukum pidana. Dalam menghadapi konflik penafsiran hukum sedemikian maka doktrin hukum pidana menyediakan dua cara, yaitu harus berpedoman pada 2 (dua) asas umum. Pertama, asas *lex posteriori derograt lege priori* sebagaimana telah Penulis bahas sebelumnya, dimana undang-undang yang dibentuk terakhir akan mengesampingkan undang-undang yang dibentuk lebih dahulu yang bertentangan dengannya. Kedua, asas *lex specialis derograt lege generali*, yaitu undang-undang yang bersifat khusus akan mengesampingkan undang-undang yang berlaku umum.[16] Jika doktrin mengenai asas-asas umum di atas diterapkan dalam kasus BUMN tersebut maka dengan asas-asas umum pertama UU KN, UU BUMN dan UU PN dapat mengesampingkan berlakunya UU PTPK sepanjang mengenai konflik penafsiran hukum tentang "keuangan negara" dan "kerugian keuangan negara". Begitu pula halnya mengenai undang-undang manakah yang paling tepat diberlakukan sepanjang terdapat ketentuan pidana dalam undang-undang khusus seperti UU KN, UU BUMN, dan UU PN terhadap kasus yang melibatkan BUMN sebagai subjek hukum. Sudah tentu jawabannya sesuai dengan asas *lex specialis systematic*. Ketiga undang-undang

---

[16] Jan Remmelink, *Hukum Pidana: Komentar Atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003. Hlm.46-47.

tersebut di atas paling tepat didahulukan pemberlakuannya dibandingkan dengan undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi.[17]

Ketidaksinkronan perundang-undangan yang berkaitan dengan keuangan negara/daerah, dalam praktik penegakan hukum sering ditafsirkan secara normatif legalistik dan parsial oleh praktisi hukum termasuk penyidik, penuntut umum dan juga hakim. Seandainya praktisi hukum tersebut mau membuka kembali bagian menimbang dari ketiga undang-undang (UU KN, UU BUMN, dan UU PN) tersebut di atas maka akan ditemukan apa yang merupakan semangat dan jiwa serta maksud dan tujuan diundangkannya ketiga undang-undang tersebut. Salah satu bagian menimbang dalam UU BUMN huruf b menegaskan bahwa *BUMN mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat*. Huruf c dalam bagian menimbang selanjutnya menegaskan bahwa untuk mengoptimalkan peran BUMN, *pengurusannya dan pengawasannya harus dilakukan secara profesional*.

C. Penutup

Berdasarkan hasil penelitian dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Asas *ultimum remedium* sebagai asas yang paling fundamental dalam hukum pidana dapat diterapkan terhadap tindak pidana korupsi yang terjadi di lingkungan BUMN Persero, dikarenakan seringkali kerugian keuangan negara yang terjadi ternyata hanyalah kerugian bisnis semata akibat aktivitas dari kegiatan BUMN Persero sebagaimana terdapat dalam perkara tindak pidana korupsi yang diputus oleh Mahkamah Agung Nomor 2149 K/Pid.Sus/2011 dengan menekankan pada penyelesaian melalui hukum perdata dan hukum administrasi. Penyelesaian

[17] Romli Atmasasmita, *Kapita Selekta….Op.Cit.*, hlm.131.

kerugian negara melalui prosedur hukum administrasi juga telah tercantum dalam Pasal 59 UU PN. Penerapan asas *ultimum remedium* sejalan dengan doktrin *Business Judgement Rule* (BJR) dan teori analisis ekonomi terhadap hukum. Implikasi dari pendekatan ini ialah bahwa direksi BUMN Persero dapat melakukan keputusan bisnis berdasarkan *cost and benefit analysis*. Itu artinya, kerugian bisa saja terjadi dan tidak merupakan kesalahan, apalagi pelanggaran hukum dengan keterkaitan merugikan keuangan negara sebagai salah satu unsur dari tindak pidana korupsi, sepanjang hal itu memberikan manfaat bagi perusahaan.

2. Upaya mengatasi ketidaksinkronan regulasi terkait keuangan negara dalam lingkungan BUMN Persero guna mewujudkan kepastian hukum adalah dengan melalui fatwa Mahkamah Agung nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 dan dikuatkan oleh putusan Mahkamah Konstitusi nomor 77/PUU-IX/2011. Sebagai kelanjutan dari upaya mengatasi ketidaksinkronan tersebut, peraturan perundang-undangan mana yang harus dipakai untuk menyelesaikan permasalahan yang menyangkut keuangan negara dikaitkan dengan kekayaan negara. Kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN harus diperlakukan sebagai aturan khusus (*lex specialis*), sehingga berdasar adagium *lex specialis derograt legi generale*, maka UU BUMN harus menjadi dasar penyelesaiannya. Kemudian dikaitkan dengan waktu pengundangannya atau pemberlakuannya, UU BUMN diundangkan lebih belakangan, maka berdasar adagium *lex posteriori derograt legi priori*, UU BUMN harus menjadi dasar hukumnya. Jika doktrin mengenai asas-asas umum di atas diterapkan dalam kasus BUMN tersebut maka dengan asas-asas umum pertama UU KN, UU BUMN dan UU PN dapat mengesampingkan berlakunya UU PTPK sepanjang mengenai konflik penafsiran hukum tentang “keuangan

negara" dan "kerugian keuangan negara". Begitu pula halnya mengenai undang-undang manakah yang paling tepat diberlakukan sepanjang terdapat ketentuan pidana dalam undang-undang khusus seperti UU KN, UU BUMN, dan UU PN terhadap kasus yang melibatkan BUMN sebagai subjek hukum. Sudah tentu jawabannya sesuai dengan asas *lex specialis systematic*. Ketiga undang-undang tersebut di atas paling tepat didahulukan pemberlakuannya dibandingkan dengan undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi.

UCAPAN TERIMA KASIH

Pada kesempatan ini penulis secara khusus mengucapkan terima kasih kepada yang terhormat :

1. **Prof. Dr. H. Romli Atmasasmita, S.H., LL.M. selaku Ketua Komisi Pembimbing.**
2. **Dr. Elisatris Gultom, S.H., M.Hum. selaku Anggota Komisi Pembimbing.**
3. **Eko Setiawan, S.H., M.H. selaku Kepala Bagian Perundang-undangan Biro Hukum Kementerian BUMN.**
4. **Dr. A. Widiada Gunakaya, S.H., M.H. selaku Pakar Hukum Pidana Sekolah Tinggi Hukum Bandung.**

DAFTAR PUSTAKA

Jan Remmelink, *Hukum Pidana: Komentar Atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.

Prasetio, *Dilema BUMN:Benturan Penerapan Business Judgment Rule (BJR) dalam Keputusan Bisnis Direksi BUMN*, Rayyana Komunikasindo, Jakarta, 2014.

Romli Atmasasmita, *Kapita Selekta Kejahatan Bisnis dan Hukum Pidana*, Buku 1, PT. Fikahati Aneska, Jakarta, 2013.

Muladi, *Ambiguitas Dalam Penerapan Doktrin Hukum Pidana: Antara Doktrin Ultimum Remedium dan Doktrin Primum Remedium*, Makasar 18 Maret 2013. Diakses dari http://www.google.co.id pada tanggal 13 Mei 2014.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 2149 K/Pid.Sus/2011.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013.

Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006.