

PENERAPAN PRINSIP *ULTIMUM REMEDIUM* DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI

Kajian Putusan Nomor 2149 K/PID.SUS/2011

THE IMPLEMENTATION OF *ULTIMUM REMEDIUM* PRINCIPLE IN CRIMINAL CASE OF CORRUPTION

An Analysis of Court Decision Number 2149 K/PID.SUS/2011

Mas Putra Zenno Januarsyah

Sekolah Tinggi Hukum Bandung

Jl. Cihampelas No. 8 Bandung 40116

E-mail: putrazenno@gmail.com

Naskah diterima: 12 Oktober 2017; revisi: 3 November 2017; disetujui 18 Desember 2017

<http://dx.doi.org/10.29123/jy.v10i3.266>

ABSTRAK

Putusan Nomor 2149 K/PID.SUS/2011 memberikan vonis lepas dari segala tuntutan hukum kepada terdakwa sebagai direktur teknik PT PKT dalam kasus pengadaan rotor gas turbin generator. Majelis hakim dalam salah satu dari sekian banyak pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa perbuatan terdakwa bukan lingkup tindak pidana tetapi lingkup hukum ekonomi keperdataan. Permasalahan yang ditarik dalam jurnal ini, bagaimanakah penerapan prinsip *ultimum remedium* dalam Putusan Nomor 2149 K/PID.SUS/2011? Metode penelitian dalam jurnal ini menggunakan pendekatan 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. Hasil pada penelitian ini menunjukkan bahwa putusan ini dapat dimaknai telah menerapkan *ultimum remedium* di tengah-tengah problematika hukum terkait status keuangan BUMN persero. *Ultimum remedium* dalam hukum pidana memiliki pengertian bahwa apabila suatu perkara dapat ditempuh melalui jalur lain seperti hukum perdata

ataupun hukum administrasi hendaklah jalur tersebut ditempuh sebelum mengoperasikan hukum pidana.

Kata kunci: *ultimum remedium*, korupsi, BUMN.

ABSTRACT

Court Decision Number 2149 K/PID.SUS/2011 sentenced the Defendant as the Technical Director of PT PKT, free from all charges in the case of procurement of gas turbine generator rotor. The Panel of Judges in one of their various legal considerations stated that the defendant's conduct did not fall within the scope of the criminal act but the scope of the civil economy law. The research in this analysis is done using the method of normative juridical approach by studying and synchronizing the problems with the applicable statutory regulations and the teachings of the criminal law relating to the issues under examination. The result of this analysis indicates that the ruling of the Supreme Court could be interpreted to have applied ultimum remedium amidst legal problems related to the financial status of the State-Owned Enterprise Limited. Ultimum remedium in criminal law means that if a case

can be reached through other channels such as civil law or administrative law, it should be taken prior to operationalize criminal law.

Keywords: ultimum remedium, corruption, state-owned enterprise.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Korupsi di Indonesia, dapat dinobatkan sebagai “*biang kemudharatan*” yang dapat meluluhlantakkan hampir semua bidang kehidupan, seperti ekonomi, politik, hukum (peradilan), sosial, budaya, kesehatan, pertanian, dan hankam, bahkan kehidupan beragama yang selama ini dianggap sebuah zona sakral dan sarat dengan nuansa moral dan agamis, ternyata bersarang pula perilaku “amoral.” Dampaknya, sangat besar dan meluas, mulai dari kerugian yang diderita oleh negara sampai pada fenomena meluasnya kemiskinan secara struktural di dalam masyarakat. Akibatnya, korupsi melahirkan berbagai tragedi alami, kemasyarakatan, dan juga kemanusiaan (Widiada, 2012: 190).

Gambaran terjadinya praktik korupsi di Indonesia setidaknya tercermin dalam indeks persepsi korupsi yang dikeluarkan oleh Transparency International Indonesia (TII, 2016). Survei yang dilakukan menunjukkan skor Indonesia adalah (37) belum mengalami kenaikan signifikan sampai dengan tahun 2016. Hasil itu tentu saja tidak menggembirakan, jika dibandingkan dengan negara-negara yang dipersepsikan bersih dari praktik korupsi, seperti Denmark (90), Finlandia (89), Swedia 88, Switzerland (86), dan Singapura (85). Pada tataran internasional, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menganggap tindak pidana korupsi merupakan ancaman terhadap prinsip-prinsip demokrasi dan keadilan, yang menjunjung tinggi transparansi, akuntabilitas, dan integritas, serta keamanan

dan stabilitas negara. Tindak pidana yang bersifat sistemik dan meluas ini, pada gilirannya dapat merugikan dan menghambat program pembangunan berkelanjutan yang dicanangkan PBB. Oleh karena itu, korupsi harus dicegah dan diberantas secara komprehensif, sistematis, dan berkesinambungan, baik pada tataran nasional maupun internasional (Ismail, 2007: 114).

Dekade ini saja korupsi di Indonesia masih merupakan isu sentral dalam penegakan hukum, hal tersebut ditandai dengan meningkatnya perkara tindak pidana korupsi yang diajukan ke pengadilan atas dasar adanya kerugian keuangan negara (Soeriaatmadja, 2013: 90). Dalam ketentuan tindak pidana korupsi, Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi salah satu unsur yang harus terpenuhi yaitu adanya kerugian keuangan negara, namun yang menjadi persoalan adalah ketika unsur kerugian keuangan negara tersebut menjadi dasar dapat dipidanya perbuatan suatu korporasi atau seseorang pada lingkup korporasi dalam hal ini Badan Usaha Milik Negara (BUMN) persero.

Pencantuman unsur merugikan keuangan negara dalam perumusan tindak pidana korupsi akan membawa akibat hukum tertentu dalam bidang hukum pembuktian. Selama ini, fakta konkret yang didakwakan oleh penuntut umum dan sejauh mana fakta tersebut terungkap hingga dapat dijadikan bukti dalam sidang pengadilan bahwa perbuatan seseorang termasuk merugikan keuangan negara tidak membedakan atas dua

asas penting dalam lapangan hukum Indonesia, yaitu hukum publik dan hukum privat.

Fenomena ini merupakan awal mula kekisruhan hukum yang tidak membedakan secara prinsip dan konsekuen antara hukum publik dan hukum privat. Tentulah keadaan seperti ini menimbulkan problematika tersendiri, sebab pengaturan tentang status keuangan negara di lingkungan BUMN persero yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menunjukkan adanya perbedaan yang sangat signifikan tentang klaim kepemilikan, pengelolaan, dan pengawasan (audit) keuangan di lingkungan BUMN persero. Negara, pada satu sisi ingin menyelamatkan keuangan negara di lingkungan BUMN persero dari penyelewengan dan penyalahgunaan di dalam pengelolaannya tetapi pada sisi lain BUMN persero dihadapkan pada upaya untuk semakin memajukan kiprahnya melalui mekanisme BUMN yang sehat, sejalan dengan prinsip *good corporate governance*.

Kontroversi pendapat tentang keuangan negara dan keuangan BUMN/BUMD persero ini muncul secara diametral ketika Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 mengatakan: “keuangan negara yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi kekayaan negara/daerah yang dikelola sendiri atau oleh atau pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/daerah.”

Mengacu pada rumusan Pasal 2 huruf g tersebut jelas menunjukkan bahwa kekayaan

negara/daerah yang sudah dipisahkan tetap dianggap sebagai keuangan negara atau keuangan daerah. Definisi ini mengakibatkan pertentangan antara dua undang-undang yang mengartikan pengertian keuangan negara dan keuangan BUMN.

Perbedaan pendapat secara diametral mengenai keuangan negara dan keuangan BUMN tersebut nyatanya menyebabkan ketidakajekan penegakan hukum *in concreto* terhadap penerapan unsur kerugian keuangan negara dalam Undang-Undang Pencegahan Tindak Pidana Korupsi di lingkungan BUMN persero. Sebagaimana dapat ditemui dalam Putusan Nomor 1144 K/PID/2006 dan Nomor 1764 K/PID.SUS/2009 di mana kedua putusan tersebut menjatuhkan pidana terhadap direksi dari suatu BUMN persero.

Penulis tertarik untuk mengangkat judul dimaksud pada jurnal ini dikarenakan adanya Putusan Nomor 2149 K/PID.SUS/2011 yang duduk perkaranya berawal dari keterlibatan salah seorang direksi yaitu direktur teknik PT PKT dalam pengadaan rotor gas turbin generator. Perkara ini pun ternyata tidak hanya melibatkan seorang direktur teknik saja melainkan juga melibatkan antara lain direktur utama dan ketua panitia lelang perusahaan tersebut yang didakwa oleh jaksa penuntut umum secara terpisah.

Direktur teknik dalam perkara ini didakwa jaksa dalam dakwaan primer melanggar Pasal 2 ayat (1) jo. Pasal 18 Undang-Undang Pencegahan Tindak Pidana Korupsi jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP dan dakwaan subsider melanggar Pasal 3 jo. Pasal 18 Undang-Undang Pencegahan Tindak Pidana Korupsi jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP. Jaksa penuntut umum menjelaskan pada pokoknya dalam surat dakwaan bahwa telah terjadi kerugian keuangan negara karena

kemahalan sebesar US\$1.484.000 akibat PT PKT membeli rotor gas turbin generator kepada CV SJU untuk keperluan PT KDM karena rotor gas turbin generatornya rusak. Selain itu, terdapat juga penyalahgunaan kewenangan yang terjadi disebabkan oleh pengadaan yang dilakukan menyimpang dari standar operasional prosedur yang ada dalam P-DAN-01 Tahun 2004.

Perkara *a quo* diputus oleh *judex factie* dengan Putusan Nomor 131/PID.B/2010/PN.Btg yang menyatakan bahwa terdakwa tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana sebagaimana dakwaan primer dan dakwaan subsider. Atas putusan tersebut, jaksa penuntut umum mengajukan kasasi, akan tetapi Mahkamah Agung tetap berpandangan bahwa alasan-alasan kasasi dari jaksa penuntut umum tidak dapat dibenarkan. Mahkamah Agung dalam kasus yang melibatkan direktur teknik PT PKT memutuskan lepas dari segala tuntutan hukum, dengan pertimbangan hukum, antara lain:

1. Ternyata meskipun dari fakta hukum terbukti PT PKT membeli rotor dari CV SJU dan tidak melalui PT IIS sehingga terjadi kemahalan harga sebesar US\$1.484.000 tetapi menguntungkan CV SJU tersebut bukan dalam arti terlingkup Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi tetapi kerugian perusahaan yang seharusnya diperhitungkan dalam RUPS tahunan yang memengaruhi kredibilitas pemegang saham pada pimpinan/direksi perusahaan;
2. BPKP melakukan perhitungan PT KDM bukan berdasar kewenangan, tetapi berupa bantuan, karena PT PKT sebagai anak PT P status haknya bukan BUMN sehingga keuangannya bukan merupakan keuangan negara dan tidak tunduk pada pengadaan

barang/jasa pada Keppres Nomor 80 Tahun 2003 sehingga segala sesuatu kembali pada keputusan direksi yang boleh jadi dipertanggungjawabkan pada RUPS;

3. BPKP tidak memeriksa PT S karena PT KDM sudah berbadan hukum dengan keuangan tersendiri dan yang wajib memeriksa keuangan PT KDM bukan BPKP tetapi adalah akuntan publik;
4. Ruang lingkup perusahaan tidak tercakup dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tetapi tercakup dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas Nomor 40 Tahun 2007;
5. Dengan demikian perkara *a quo* tidak tercatat dalam hukum pidana tetapi dalam hukum ekonomi di mana perusahaan dianggap rugi setelah ada RUPS tahunan memutuskan perusahaan rugi dan bagi yang merasa dirugikan dapat menuntut tindakan sebagai akibat tindakan direksi/komisaris perseroan terbatas; dan
6. Tindakan terdakwa berakibat kemahalan pembelian dari CV SJU sebesar US\$1.484.000 sebagai keuangan perusahaan bila ditetapkan RUPS tahunan dan bukan dalam lingkup tindak pidana tetapi dalam lingkup hukum ekonomi keperdataan.

Menarik untuk menelisik lebih jauh mengenai Putusan Nomor 2149 K/PID.SUS/2011 tersebut yang sejalan dengan fungsi hukum pidana sebagai *ultimum remedium* yang 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 fungsi hukum pidana sebagai *ultimum remedium* dapat dikatakan tepat karena penegakan hukum pidana terhadap BUMN persero harus mempertimbangkan konteks situasi ekonomi dan sosial dari eksistensinya dalam kehidupan masyarakat (Atmasasmita, 2013: 137).

B. Rumusan Masalah

Merujuk pada latar belakang di atas, permasalahannya yang dapat dirumuskan dalam penelitian ini adalah bagaimanakah penerapan prinsip *ultimum remedium* dalam Putusan Nomor 2149 K/PID.SUS/2011?

C. Tujuan dan Kegunaan

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis penerapan prinsip *ultimum remedium* dalam Putusan Nomor 2149 K/PID.SUS/2011. Sedangkan kegunaan dari penelitian ini adalah:

1. Kegunaan teoritis, yakni sebagai sumbangan pemikiran di bidang pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan ilmu hukum pidana khususnya, yang terkait dengan penerapan fungsi hukum pidana sebagai *ultimum remedium* dalam Putusan Nomor 2149 K/PID.SUS/2011
2. Kegunaan praktis, yakni diharapkan penelitian ini juga dapat memperluas dan meningkatkan khazanah pengetahuan penulis dalam hal yang berkaitan dengan karya ilmiah, serta mempunyai nilai kemanfaatan untuk kepentingan penegakan hukum pada peradilan pidana khususnya hakim sehingga dapat dijadikan masukan

pula pada cara berpikir dan bertindak dalam menerapkan fungsi hukum pidana sebagai *ultimum remedium*.

D. Tinjauan Pustaka

1. Tindak Pidana Korupsi di Indonesia

Pengertian atau asal kata korupsi menurut Andreae, korupsi berasal dari bahasa Latin *corruptio* atau *corruptus*, dan dalam bahasa Latin yang lebih tua dipakai istilah *corrumpere*. Dari bahasa Latin itulah turun ke berbagai bahasa bangsa-bangsa di Eropa, seperti Inggris (*corruption*, *corrupt*); Perancis (*corruption*); dan Belanda (*corruptie* atau *korruptie*), yang kemudian turun ke dalam bahasa Indonesia menjadi korupsi. Arti harfiah dari kata itu ialah kebusukan, keburukan, kejahatan, ketidakjujuran, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kesucian (Hamzah, 2006: 17).

Definisi tentang korupsi dapat dipandang dari berbagai aspek bergantung pada disiplin ilmu yang dipergunakan, sebagaimana dikemukakan oleh Benveniste, korupsi didefinisikan menjadi empat jenis, yaitu:

1. *Discretionary corruption*, ialah korupsi yang dilakukan karena adanya kebebasan dalam menentukan kebijaksanaan, sekalipun nampaknya bersifat sah, bukanlah praktik-praktik yang diterima oleh para anggota organisasi;
2. *Illegal corruption*, ialah suatu jenis tindakan yang bermaksud mengacaukan bahasa atau maksud-maksud hukum, peraturan, dan regulasi tertentu;
3. *Mercenary corruption*, ialah jenis tindak pidana korupsi yang dimaksud untuk memperoleh keuntungan pribadi, melalui

penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan; dan

4. *Ideological corruption*, ialah jenis korupsi ilegal maupun *discretionary* yang dimaksudkan untuk mengejar tujuan kelompok (Suyatno, 2005: 17).

Jika mengacu pada Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dapat diketahui secara yuridis bahwa pengertian korupsi tidak hanya terbatas kepada perbuatan yang memenuhi rumusan delik dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara saja, tetapi memenuhi rumusan delik yang merugikan masyarakat atau orang perseorangan sebagai berikut:

1. Secara melawan hukum memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi, yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara (Pasal 2 ayat (1)).
2. Dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatannya atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara (Pasal 3).
3. Memberi hadiah atau janji kepada pegawai negeri dengan mengingiat kekuasaan atau wewenang yang melekat pada jabatan atau kedudukannya, atau oleh pemberi hadiah atau janji melekat pada jabatan atau kedudukan tersebut (Pasal 4).
4. Percobaan, pembantuan, pemufakatan jahat untuk melakukan tindak pidana korupsi (Pasal 5).
5. Memberi atau menjanjikan sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dengan maksud supaya berbuat atau tidak berbuat sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya (Pasal 5 ayat (1) huruf a).
6. Memberi sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara karena atau berhubungan dengan sesuatu yang bertentangan dengan kewajibannya dilakukan atau tidak dilakukan dalam jabatannya (Pasal 5 ayat (2) huruf b).
7. Memberikan atau menjanjikan sesuatu kepada hakim dengan maksud untuk memengaruhi putusan perkara yang diserahkan padanya untuk diadili (Pasal 6 ayat (1) huruf a).
8. Pemborong atau ahli bangunan yang pada waktu membuat bangunan atau penjual bangunan yang pada waktu menyerahkan bahan bangunan melakukan perbuatan curang yang dapat membahayakan keamanan orang atau barang, atau keselamatan negara dalam keadaan perang (Pasal 7 ayat (1) huruf a).
9. Setiap orang yang bertugas mengawasi pembangunan atau penyerahan bahan bangunan, sengaja membiarkan perbuatan curang sebagaimana dimaksud dalam huruf a (Pasal 7 ayat (1) huruf b).
10. Setiap orang yang pada waktu menyerahkan barang keperluan Tentara Nasional Indonesia atau Kepolisian Negara Republik Indonesia melakukan perbuatan curang yang dapat membahayakan keselamatan negara dalam keadaan perang (Pasal 7 ayat (1) huruf c).

11. Setiap orang yang bertugas menguasai penyerahan barang keperluan Tentara Nasional Indonesia atau Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan sengaja membiarkan perbuatan curang sebagaimana yang dimaksud dalam huruf c (Pasal 7 ayat (1) huruf d).
12. Pegawai negeri atau orang lain selain pegawai negeri yang ditugaskan menjalankan suatu jabatan umum secara terus-menerus atau sementara waktu, dengan sengaja menggelapkan uang atau surat berharga yang disimpan karena jabatannya, atau membiarkan uang atau surat berharga tersebut diambil atau digelapkan oleh orang lain, atau membantu dalam melakukan perbuatan tersebut (Pasal 8).
13. Pegawai negeri atau selain pegawai negeri yang diberi tugas menjalankan suatu jabatan umum secara terus-menerus atau sementara waktu, dengan sengaja memalsukan buku-buku atau daftar-daftar yang khusus untuk pemeriksaan administrasi (Pasal 9).
14. Pegawai negeri atau orang lain selain pegawai negeri yang diberi tugas menjalankan jabatan umum secara terus-menerus atau sementara waktu dengan sengaja menggelapkan, menghancurkan, merusakkan, atau membuat tidak dipakai barang, akta, surat, atau daftar yang digunakan untuk meyakinkan atau untuk membuktikan di muka pejabat yang berwenang, yang dikuasai karena jabatannya, atau membiarkan orang lain menghilangkan, menghancurkan, merusakkan, atau membuat tidak dipakai barang, akta, surat atau daftar tersebut (Pasal 10).
15. Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang:
 - a. Dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, atau dengan menyalahgunakan kekuasaannya memaksa seseorang memberikan sesuatu, atau menerima pembayaran dengan potongan atau mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri (Pasal 12 huruf c).
 - b. Pada waktu menjalankan tugas meminta, menerima, atau memotong pembayaran bagi pegawai negeri atau penyelenggara yang lain atau kas umum tersebut mempunyai utang kepadanya, padahal diketahui bahwa hal tersebut bukan merupakan utang (Pasal 12 huruf f).
 - c. Pada waktu menjalankan tugas meminta atau menerima pekerjaan atau penyerahan barang seolah-olah merupakan utang pada dirinya, padahal diketahui bahwa hal tersebut bukan merupakan utang (Pasal 12 huruf g).
 - d. Pada waktu menjalankan tugas telah menggunakan tanah negara yang di atasnya terdapat hak pakai, seolah-olah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, telah merugikan orang yang berhak, padahal diketahuinya perbuatan tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 12 huruf h).
 - e. Baik langsung maupun tidak

langsung dengan sengaja turut serta dalam pemborongan, pengadaan, atau persewaan yang pada saat dilakukan perbuatan untuk seluruhnya atau sebagian ditugaskan untuk mengurus atau mengawasinya (Pasal 12 huruf i).

16. Memberi hadiah kepada pegawai negeri dengan mengingat kekuasaan atau wewenang yang melekat pada jabatan atau kedudukannya, atau oleh pemberi hadiah atau janji dianggap melekat pada jabatan atau kedudukan itu (Pasal 13).

Berdasarkan keseluruhan kelompok delik di atas, hanya terdapat satu kelompok yang memuat unsur merugikan keuangan negara yaitu yang ditetapkan dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sedangkan pasal lainnya hanya terkait dengan perilaku menyimpang dari penyelenggara negara atau pegawai negeri dan pihak swasta.

Harus kita sadari meningkatnya tindak pidana korupsi yang tidak terkendali akan membawa dampak yang tidak hanya sebatas kerugian negara dan perekonomian nasional tetapi juga pada kehidupan berbangsa dan bernegara. Perbuatan tindak pidana korupsi merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat, sehingga tindak pidana korupsi tidak dapat lagi digolongkan sebagai kejahatan biasa (*ordinary crimes*) melainkan telah menjadi kejahatan luar biasa (*extra-ordinary crimes*). Sehingga dalam upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan “secara biasa,” tetapi “dituntut cara-cara yang luar biasa” (*extra-ordinary enforcement*).

Korupsi menjadi salah satu masalah besar yang dihadapi Indonesia, bahkan telah kronis.

Zainuri mengungkapkan bahwa korupsi di negeri ini merambah semua lini bagaikan gurita. Penyimpangan ini bukan saja merasuki kawasan yang sudah dipersepsi publik sebagai sarang korupsi, tetapi juga menyusuri lorong-lorong instansi yang tidak terbayangkan sebelumnya bahwa di sana ada korupsi. Satu per satu skandal keuangan di berbagai instansi negara terbongkar.

Di Kementerian Agama, kasus korupsinya bahkan telah menyeret mantan orang nomor satunya sebagai tersangka. Daftar instansi baru yang dibobol koruptor, daftar tersangka baru, dan daftar modus baru penyalahgunaan kekuasaan, tampaknya akan terus bertambah. PBB dan Bank Dunia bahkan telah ikut ambil bagian dalam mengungkap aset Soeharto yang diduga hasil korupsi, baik melalui rilis maupun penyerahan dokumen data penelitian lembaga Konsultasi Risiko Politik dan Ekonomi atau PERC (Prajonggo, 2010: 4).

Dalam rangka pemberantasan dan penanggulangan korupsi, kebijakan yang harus diambil bukanlah kebijakan yang bersifat fragmentaris, parsial, dan represif saja tetapi harus diarahkan pada upaya meniadakan atau menanggulangi dan memperbaiki keseluruhan kausa dan kondisi yang menjadi faktor kriminogen untuk terjadinya korupsi.

2. Kekayaan Negara yang dipisahkan pada BUMN dan Kerugian Keuangan Negara

Dalam menjalankan kegiatan usahanya BUMN mendapatkan modal yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. 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.

Pemisahan itu sesuai dengan kedudukannya sebagai badan hukum yang harus mempunyai kekayaan sendiri terlepas dari kekayaan umum negara dan dengan demikian dapat dikelola terlepas dari pengaruh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari berikut ini:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Termasuk dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yaitu meliputi pula proyek-proyek Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dikelola BUMN atau piutang negara pada BUMN yang dijadikan sebagai penyertaan modal negara.
- b. Kapitalisasi cadangan, merupakan penambahan modal disetor yang berasal dari cadangan.
- c. Sumber lainnya. Yang dimaksud dengan sumber lainnya tersebut antara lain adalah keuntungan revaluasi aset.

Setiap penyertaan modal negara dalam rangka pendirian BUMN atau perseroan terbatas yang dananya berasal dari APBN ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Pemisahan kekayaan negara untuk dijadikan penyertaan modal negara ke dalam modal BUMN hanya dapat dilakukan dengan cara penyertaan langsung negara ke dalam modal BUMN tersebut, sehingga setiap penyertaan tersebut perlu ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Demikian juga setiap dilakukan perubahan penyertaan modal

negara baik berupa penambahan maupun pengurangan termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham persero atau perseroan terbatas ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Hal ini dilakukan dengan tujuan mempermudah memonitor dan penatausahaan kekayaan negara yang tertanam pada BUMN dan perseroan terbatas. Namun demikian, bagi penambahan penyertaan modal negara yang berasal dari kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya tidak perlu ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, melainkan cukup melalui keputusan RUPS bagi perusahaan perseroan (persero) atau menteri bagi perusahaan umum (perum) dan dilaporkan kepada Menteri Keuangan.

Adanya perbedaan penafsiran tentang kekayaan negara terkait dengan aset BUMN antara para ahli hukum dan penegak hukum yang terjadi hingga dewasa ini telah membawa implikasi yang tidak sederhana. Di satu sisi, ada yang berpendapat aset BUMN itu merupakan penyertaan modal negara sehingga bukan merupakan kekayaan negara. Implikasinya menjadi rumit dalam kasus-kasus korupsi yang ditimpakan kepada direksi BUMN, karena salah satu unsur korupsi adalah kerugian negara (Puslitbang Hukum dan Peradilan MA RI, 2010: 23).

Undang-Undang Keuangan Negara memosisikan BUMN persero termasuk dalam tataran hukum publik. Pada sisi lain, Pasal 11 Undang-Undang BUMN menyebutkan pengelolaan BUMN persero dilakukan berdasarkan Undang-Undang Perseroan Terbatas. Artinya, Undang-Undang Perseroan Terbatas sesuai dengan asas *lex specialis derogat legi generalis* berlaku juga bagi BUMN persero.

Dengan demikian, jika terjadi kerugian negara di suatu BUMN persero maka kerugian tersebut bukan merupakan kerugian negara, melainkan kerugian perusahaan atau lazim juga disebut risiko bisnis sebagai badan hukum privat.

Ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang BUMN menyatakan bahwa penyertaan negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Pemahaman pasal adalah pada saat kekayaan negara telah dipisahkan, maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk dalam ranah hukum publik, melainkan masuk ke ranah hukum privat.

Kenyataannya, dalam hal terjadi kerugian pada BUMN persero, para penegak hukum dan aparat negara berpegang pada Pasal 2 huruf g Undang-Undang Keuangan Negara yang menyatakan: “Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah.” Para penegak hukum juga umumnya berpegang pada penjelasan umum Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan bahwa “penyertaan negara yang dipisahkan merupakan kekayaan negara,” sifatnya tetap berada di wilayah hukum publik. Dengan demikian, secara umum dapat dikatakan ada dua pendapat tentang definisi keuangan negara terkait dengan kekayaan atau aset BUMN.

Sahetapy dalam Badan Pemeriksa Keuangan (BPK, 2012) membaginya sebagai berikut: pihak pertama adalah yang pro perluasan definisi keuangan negara berpegang pada ketentuan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Mereka berpendapat apabila terjadi kerugian pada BUMN persero,

penegak hukum dan aparat negara menggunakan ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Keuangan Negara dan Penjelasan Umum Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Karenanya, apabila terjadi kerugian negara, maka ketentuan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dapat diberlakukan pada pengurus BUMN. Berbeda halnya dengan pihak kedua, yang menginginkan penyempitan definisi keuangan negara, terutama bagi BUMN. Mereka terutama menggunakan ketentuan Undang-Undang BUMN Pasal 1 ayat (1), ketika kekayaan negara telah dipisahkan, maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk ke dalam ranah hukum publik, melainkan masuk ranah privat.

Telah banyak ahli yang melakukan pembahasan mengenai hal ini. Manao yang dikutip oleh Prasetio dalam sebuah tulisannya, menyatakan bahwa cakupan keuangan negara harus sesuai Pasal 2 huruf g Undang-Undang Keuangan Negara. Pemahaman kedudukan keuangan negara berdasarkan ketentuan itu menurutnya, terbatas pada kekayaan yang dipisahkan, yaitu sebesar modal yang disetor atau perubahannya.

Apabila pemerintah memegang saham 50% maka penyertaannya hanya sebesar 50%. Maka, aset BUMN tidak identik dengan aset negara. Pemahaman yang keliru terjadi saat keuangan negara ditafsirkan sebagai seluruh aset BUMN/BUMD merupakan aset pemerintah. Jika demikian, berarti seluruh piutang maupun utang BUMN/BUMD juga piutang pemerintah dan mestinya seluruh utang BUMN/BUMD adalah utang pemerintah. Padahal, ketika suatu bagian kekayaan negara masuk pada BUMN/BUMD maka bagian kekayaan pemerintah yang disertakan di dalamnya tunduk pada ketentuan rezim korporasi (Prasetio, 2014: 185).

3. *Ultimum Remedium* dalam Hukum Pidana

Perkataan *ultimum remedium* ini pertama kali dipergunakan oleh Menteri Kehakiman Belanda yaitu Mr. Modderman dalam menjawab pertanyaan Mr. Mackay seorang parlemen Belanda mengenai dasar hukum perlunya suatu penjatuan hukuman bagi seseorang yang telah melakukan suatu pelanggaran hukum.

Atas pertanyaan tersebut Modderman menyatakan: "... bahwa yang dapat dihukum itu pertama-tama adalah pelanggaran-pelanggaran hukum. Ini merupakan suatu *condition sine qua non* (syarat yang tidak boleh tidak ada). Kedua, yang dapat dihukum itu adalah pelanggaran-pelanggaran hukum yang menurut pengalaman tidaklah dapat ditiadakan dengan cara-cara lain. Hukuman itu hendaknya merupakan suatu upaya terakhir (*ultimum remedium*). Memang terhadap setiap ancaman pidana ada keberatannya. Setiap orang yang berpikiran sehat akan mengerti hal tersebut tanpa penjelasan lebih lanjut. Ini tidak berarti bahwa ancaman pidana akan ditiadakan, tetapi selalu harus mempertimbangkan keuntungan dan kerugian ancaman pidana benar-benar menjadi upaya penyembuh serta harus menjaga jangan sampai membuat penyakitnya menjadi lebih parah (Syahrin dalam Machmud, 2012: 264).

Hamzah sependapat dengan pendapat yang menyatakan bahwa tidak semua masalah rumit di dalam masyarakat kita ini harus diserahkan kepada hukum pidana untuk memecahkannya. Biarkanlah bidang hukum lain yang memecahkan lebih dahulu (*ultimum remedium*), jika hukum pidana hanya dilihat sebagai hukum sanksi istimewa yaitu sanksi pidana penjara saja (karena hukum pidana bukan hanya penjara saja).

Sebagai hukum yang tidak mempunyai norma sendiri, yang normanya sudah diatur oleh bidang hukum lain, seperti perdata, dan lain sebagainya (Elrick, 1995: 223). Van de Bunt mengemukakan bahwa hukum pidana sebagai *ultimum remedium* memiliki tiga makna, yaitu:

- a. Penerapan hukum pidana hanya terhadap orang yang melanggar hukum secara etis sangat berat.
- b. Hukum pidana sebagai *ultimum remedium* karena sanksi hukum pidana lebih berat dan lebih keras daripada sanksi bidang hukum lain, bahkan sering membawa dampak sampingan, maka hendaknya diterapkan jika sanksi bidang hukum lain tidak mampu menyelesaikan masalah pelanggaran hukum (obat terakhir).
- c. Hukum pidana sebagai *ultimum remedium* karena pejabat administrasi lah yang lebih dulu mengetahui terjadinya pelanggaran. Jadi merekalah yang diprioritaskan untuk mengambil langkah-langkah dan tindakan daripada penegak hukum pidana.

Sementara itu Bemmelen sependapat dengan Enshede yang mengemukakan bahwa pidana dan proses pidana itu sendiri hanya sebagai kekecualian untuk menutup kerugian yang terjadi. Dalil *remedium* harus dipandang tidak semata-mata sebagai sarana untuk perbaikan pelanggaran hukum yang dilakukan atau sebagai pengganti kerugian, akan tetapi sebagai sarana menenangkan kerusuhan yang timbul dalam masyarakat, karena jika pelanggaran hukum dibiarkan saja akan terjadi tindakan sewenang-wenang. Oleh karena itu, penggunaan hukum pidana harus dijadikan sarana terakhir (*ultimum remedium*) dan harus dibatasi penggunaannya (Bemmelen, 1984: 13-16).

Demikian pula secara umum dikatakan oleh Arief (2003: 88) bahwa secara umum hukum pidana mempunyai keterbatasan/kelemahan sebagai sarana untuk penanggulangan kejahatan karena:

1. Sebab-sebab terjadinya kejahatan sangat kompleks dan berada di luar jangkauan hukum pidana.
2. Hukum pidana hanya merupakan bagian kecil (subsistem) dari sarana kontrol sosial yang tidak mungkin mengatasi masalah kejahatan sebagai masalah kemanusiaan dan kemasyarakatan yang sangat kompleks (sebagai masalah sosiopsikologis, sosiopolitik, sosioekonomi, sosiokultural, dan sebagainya).
3. Penggunaan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan hanya merupakan *kurieren am symptom* (penanggulangan/pengobatan gejala), oleh karena itu hukum pidana hanya merupakan “pengobatan simptomatik” dan bukan “pengobatan kausatif.”
4. Sanksi hukum pidana merupakan “*remedium*” yang mengandung sifat kontradiktif/paradoksial dan mengandung unsur-unsur serta efek sampingan yang negatif.
5. Sistem pemidanaan bersifat fragmentair dan individual/personal, tidak bersifat struktural/fungsional.
6. Keterbatasan jenis sanksi pidana dan sistem perumusan sanksi pidana yang bersifat kaku dan imperatif.
7. Bekerjanya/berfungsinya hukum pidana memerlukan sarana pendukung yang lebih

bervariasi dan lebih menuntut biaya tinggi.

Kemudian Zevenbergen menuturkan pula ketika membahas tentang tujuan pemidanaan, maka dia berkesimpulan bahwa pada hakikatnya pidana itu hanya suatu *ultimum remedium* suatu jalan terakhir yang boleh dipakai jika tiada lagi jalan lain (Sastrawidjaja, 1995: 31). Pendapat yang dikemukakan Zevenbergen tersebut tentunya berkelindan dengan penerapan fungsi hukum pidana sebagai *ultimum remedium* dalam tindak pidana korupsi yang terjadi di lingkungan BUMN persero sebagaimana terdapat pada Putusan Nomor 2149 K/PID.SUS/2011, yang mana apabila terjadi suatu kerugian keuangan dalam pengelolaan BUMN persero penyelesaiannya tidak serta merta mengacu pada unsur merugikan keuangan negara dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, akan tetapi terlebih dahulu dilakukan upaya penyelesaiannya melalui hukum perdata, yaitu menggunakan mekanisme Undang-Undang Perseroan Terbatas dan juga melalui hukum keuangan negara dengan menggunakan Undang-Undang Perbendaharaan Negara yang didalam ketentuannya mengatur perihal tata cara penyelesaian kerugian negara.

II. METODE

Metode dalam suatu penelitian menjadi hal yang mutlak harus ada, sebagaimana yang disampaikan oleh Soekanto (2010: 6): “metodologi merupakan suatu unsur yang mutlak harus ada di dalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan.” Demikian juga yang disampaikan Ibrahim (2006: 26), terdapat dua hal yang sangat penting sebelum melakukan penelitian ilmiah, *pertama*, menguasai dasar-dasar ilmu pengetahuan yang akan ditelitinya,

dan *kedua*, menguasai metodologi disiplin ilmu pengetahuan yang akan diteliti.

Penelitian yang penulis lakukan adalah penelitian terhadap Putusan Nomor 2149 K/PID.SUS/2011 yang diperoleh dari Direktori Putusan Mahkamah Agung. Putusan ini diidentifikasi masalah hukum yang terkandung di dalamnya lalu dilakukan penalaran hukum dan menganalisisnya untuk dipecahkan melalui kaidah-kaidah hukum yang berlaku dan relevan dengan permasalahan hukum yang hendak dipecahkan, sehingga luaran dari hasil analisisnya berbentuk preskripsi. Tipe penelitian yang demikian menurut Marzuki (2016: 60) disebut dengan penelitian yuridis normatif.

Penulis menganalisis permasalahan hukum yang ada dalam Putusan Nomor 2149 K/PID.SUS/2011 menggunakan dua pendekatan, yaitu: *Pertama*, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan ini dilakukan dengan cara menelaah undang-undang dan regulasi yang berhubungan dengan permasalahan hukum yang penulis angkat. *Kedua*, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan yang menggunakan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum yang membentuk pengertian ilmu hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Telah penulis singgung dalam bagian latar belakang di atas, bahwa adanya ketidakajekan dalam penerapan hukum terkait kerugian keuangan negara pada lingkungan BUMN persero. Argumentasi tersebut diperkuat juga oleh pendapat Sahetapy yang mengatakan bahwa ada dua pendapat tentang definisi keuangan negara terkait dengan kekayaan atau aset

BUMN. Di satu sisi terdapat pihak yang pro perluasan definisi keuangan negara sehingga jika BUMN persero mengalami kerugian, maka identik dengan kerugian keuangan negara sebagai salah satu unsur dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Di sisi lain, terdapat pihak yang menginginkan penyempitan definisi keuangan negara sehingga jika BUMN persero mengalami kerugian maka kerugian tersebut hanyalah risiko bisnis semata dan penyelesaiannya tunduk kepada penyelesaian hukum keperdataan khususnya hukum perseroan terbatas.

Kedua pendapat sebagaimana dikatakan Sahetapy memang pada gilirannya turut memengaruhi dan mewarnai putusan-putusan perkara tindak pidana korupsi yang terjadi di lingkungan BUMN persero khususnya pada Putusan Nomor 2149 K/PID.SUS/2011 di mana terdakwa dalam kasus pengadaan rotor gas turbin generator adalah direktur teknik PT PKT, yang diangkat berdasarkan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) Luar Biasa. Terdakwa didakwa dalam dakwaan primer melanggar Pasal 2 ayat (1) jo. Pasal 18 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP serta dakwaan subsider melanggar Pasal 3 jo. Pasal 18 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP, yang mana dari kebijakan tersebut telah mengakibatkan kerugian PT PKT *cq.* keuangan negara sebesar US\$1.484.000.

Jaksa penuntut umum menuntut terdakwa dinyatakan bersalah melanggar Pasal 2 ayat (1) jo. Pasal 18 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP dan menuntut terdakwa dijatuhi hukuman pidana penjara empat tahun dengan perintah terdakwa ditahan dan pidana denda

Rp500.000.000,- subsider tiga bulan kurungan. *Judex facti* memutus bebas terdakwa karena tidak terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan perbuatan sebagaimana dakwaan dan tuntutan jaksa. Atas putusan tersebut, jaksa mengajukan permohonan kasasi, dengan beberapa alasan yang pada pokoknya adalah:

1. Bahwa majelis hakim mengabaikan hal-hal relevan secara yuridis dalam mempertimbangkan tidak terpenuhi dan tidak terbuhtinya elemen perbuatan memperkaya suatu korporasi, yaitu PT PKT telah membeli rotor dari CV SJU seharga US\$4.4000.000 berdasarkan order pembelian Nomor 2278-J-04-BJ-ZAC tanggal 19 Agustus 2004 untuk PT KDM. Majelis hakim tidak menerapkan asas “*vooltooid*,” di mana secara nyata PT PKT telah membeli rotor dari CV SJU, yang mana pembelian rotor tersebut telah menyimpang dari ketentuan P-DAN 01 Tahun 2004 dan terjadi kemahalan harga sebesar US\$1.484.000. Dari sisi ini perbuatan sudah selesai dan yang diuntungkan adalah CV SJU;
2. *Judex facti* melampaui batas wewenang nya, yaitu:
 - a. Majelis hakim telah melakukan uji materil terhadap P-DAN 01 yang dinyatakan dalam putusan *a quo* bukan merupakan sumber hukum formal dengan menganalisis dan menyimpulkan mendasarkan pada ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Nomor 10

Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hal itu sebagaimana dinyatakan dalam pertimbangan putusan *a quo*.

- b. Bahwa tindakan majelis hakim dalam mempertimbangkan unsur non-yuridis dalam putusan *a quo* menjadi dasar bagi majelis hakim berpendapat bahwa unsur melakukan perbuatan memperkaya suatu korporasi tidak terbukti. Pertimbangan unsur-unsur non-yuridis yang dilakukan majelis hakim dalam putusan *a quo* terlihat dalam putusannya yaitu:

“...majelis berpendapat tindakan direktur utama PT KDM yang dengan segera mohon bantuan pada PT PKT dan kesediaan direksi PT PKT untuk menalangi dan membantu percepatan pengadaan rotor gas turbin generator PT KDM adalah tindakan yang tepat untuk mengatasi keadaan *emergency*/darurat yang apabila dibiarkan berlarut-larut akan menimbulkan dampak kerugian yang lebih besar dan bukan mustahil akan dapat mengakibatkan terjadinya kelangkaan pupuk di masyarakat.”

- c. Majelis hakim telah mempertimbangkan dalam putusannya menyatakan status PT PKT dan PT KDM bukan berstatus sebagai BUMN, dengan mendasarkan kepada PP Nomor 28 Tahun 1997 dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003. Pertimbangan majelis hakim tersebut keluar dari jalurnya hal mana tidak pernah ada dalam surat dakwaan

penuntut umum bahwa PT PKT dan PT KDM berstatus sebagai BUMN.

Apabila dilihat dari dakwaan, tuntutan, dan alasan-alasan kasasi, jaksa penuntut umum mencoba memakai perluasan definisi keuangan negara sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Akan tetapi hal itu dipakai dengan keliru oleh jaksa yang mana tidak menjelaskan terlebih dahulu status badan hukum dari PT PKT, apakah sebagai BUMN atau bukan. Bahkan, yang memperjelas bahwa status PT PKT bukan BUMN adalah pertimbangan hukum dalam putusan *judex factie*. Hal ini menunjukkan bahwa sebenarnya majelis hakim telah cermat dalam menentukan arah mengapa jaksa mengaitkan suatu perseroan (PT PKT) tersangkut kasus korupsi sebagaimana Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jika tidak terdapat keuangan negara di dalam perseroan tersebut, karena tidak berstatus sebagai BUMN.

Majelis hakim juga telah hati-hati dalam membuktikan unsur demi unsur dalam pasal-pasal Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang didakwakan. Hal tersebut terbukti dari pertimbangan majelis hakim yang dianggap jaksa telah melampaui kewenangannya, antara lain: "... kesediaan direksi PT PKT untuk menalangi dan membantu percepatan pengadaan rotor gas turbin generator PT KDM adalah tindakan yang tepat untuk mengatasi keadaan *emergency*/darurat yang apabila dibiarkan berlarut-larut akan menimbulkan dampak kerugian yang lebih besar dan bukan mustahil akan dapat mengakibatkan terjadinya kelangkaan pupuk di masyarakat."

Dengan demikian, dalam pertimbangan-pertimbangan majelis hakim yang dikutip oleh penulis, majelis hakim tidak tergiring oleh logika

pidana yang hendak dibangun oleh jaksa penuntut umum dalam rangka menyelesaikan kasus tindak pidana korupsi yang melibatkan suatu perseroan. Pertimbangan majelis hakim sejalan dengan logika perdata atau logika bisnis yang 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. Oleh karena itu, sangat beralasan Mahkamah Agung berpendapat bahwa alasan-alasan jaksa penuntut umum tersebut tidak dapat dibenarkan, yang di antara pertimbangan hukumnya antara lain:

1. Ternyata meskipun dari fakta hukum terbukti PT PKT membeli rotor dari CV SJU dan tidak melalui PT IIS sehingga terjadi kemahalan harga sebesar US\$1.484.000 tetapi menguntungkan CV tersebut bukan dalam arti terlingkup Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi tetapi kerugian perusahaan yang seharusnya diperhitungkan dalam RUPS tahunan yang memengaruhi kredibilitas pemegang saham pada pimpinan/direksi perusahaan;
2. BPKP melakukan perhitungan PT KDM bukan berdasar kewenangan, tetapi berupa bantuan, karena PT PKT sebagai anak PT

P status haknya bukan BUMN sehingga keuangannya bukan merupakan keuangan negara dan tidak tunduk pada pengadaan barang/jasa pada Keppres Nomor 80 Tahun 2003 sehingga segala sesuatu kembali pada keputusan direksi yang boleh jadi dipertanggungjawabkan pada RUPS;

3. BPKP tidak memeriksa PT S karena PT KDM sudah berbadan hukum dengan keuangan tersendiri dan yang wajib memeriksa keuangan PT KDM bukan BPKP tetapi adalah akuntan publik;
4. Skop perusahaan tidak tercakup dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tetapi tercakup dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas Nomor 40 Tahun 2007;
5. Dengan demikian perkara *a quo* tidak tercatat dalam hukum pidana tetapi dalam hukum ekonomi di mana perusahaan dianggap rugi setelah ada RUPS tahunan memutuskan perusahaan rugi dan bagi yang merasa dirugikan dapat menuntut tindakan sebagai akibat tindakan direksi/komisaris perseroan terbatas;
6. Tindakan terdakwa berakibat kemahalan pembelian dari CV SJU sebesar US\$1.484.000 sebagai keuangan perusahaan bila ditetapkan RUPS tahunan dan bukan dalam lingkup tindak pidana tetapi dalam lingkup hukum ekonomi keperdataan.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas Mahkamah Agung mengadili sendiri dan menyatakan bahwa putusan *judex factie* tanggal 14 Juni 2011 harus dibatalkan sehingga terdakwa diputus lepas dari

segala tuntutan hukum. Di tengah *euphoria* pemberantasan korupsi yang begitu masif dan seringkali tidak objektif karena diiringi *trial by the press*, Putusan Nomor 2149 K/PID.SUS/2011 ini dapat dikatakan sebagai putusan yang membawa angin segar dan harapan yang baik untuk BUMN persero yang selama ini sering diibaratkan tidak dapat berlari kencang, karena jika terjadi kerugian karena perhitungan bisnis yang keliru, maka direksi atau BUMN persero tersebut terancam terjerat Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Lebih jauh dari itu, sebenarnya yang terpenting adalah majelis hakim dalam perkara *a quo* berpandangan tidak terkesan tunduk pada aturan yang disebut dalam teori pemidanaan sebagai *retributive justice*, akan tetapi majelis hakim telah menerapkan berdasarkan sendi-sendi *restorative justice* yang identik dengan implementasi fungsi hukum pidana sebagai *ultimum remedium*. *Ultimum remedium* diartikan sebagai obat atau sarana terakhir berkaitan dengan masalah bagaimana menentukan dapat dipidana atau tidak dapat dipidana suatu perbuatan yang dilakukan dengan sengaja atau dengan kelalaian (Garnasih dalam LBH Pers, 2017). Jadi, *ultimum remedium* ini diperlukan untuk mempertimbangkan dahulu penggunaan sanksi lain sebelum sanksi pidana yang keras dan tajam dijatuhkan, apabila fungsi hukum lainnya kurang, maka dapat dipergunakan hukum pidana. Hal ini dilandaskan kepada fakta bahwa sering terjadi penerapan hukum pidana dalam kenyataannya telah menimbulkan “kerusakan hebat” dalam tatanan kehidupan masyarakat terutama yang sangat merugikan adalah tatanan kehidupan dan iklim keuangan dan perbankan.

Jelas sekali bahwa majelis hakim yang mengadili perkara sebagaimana termaktub dalam

Putusan Nomor 2149 K/PID.SUS/2011 tersebut, sejatinya telah menerapkan fungsi hukum pidana yang tepat sebagai *ultimum remedium* dalam iklim pemberantasan korupsi yang seharusnya *primum remedium*, adanya ketidakpastian makna keuangan negara, dan keberagaman pemahaman penegak hukum dalam menyelesaikan perkara tindak pidana korupsi yang terjadi di lingkungan BUMN persero.

Putusan Nomor 2149 K/PID.SUS/2011 juga memberikan konstruksi yuridis mengenai ketidakjelasan dalam mengidentifikasi apa yang merupakan kerugian bisnis atau apa yang merupakan kerugian negara. Apabila dicermati secara faktual, putusan *a quo* menurut penulis dapat menjadi solusi bagi majelis hakim lainnya dalam memutus perkara tindak pidana korupsi di lingkungan BUMN persero karena pencantuman unsur merugikan keuangan negara dalam perumusan tindak pidana korupsi yang tertera dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tampak jelas bahwa undang-undang ini tidak melihat adanya perbedaan kedudukan negara dalam lapangan hukum publik di satu sisi dan kedudukan negara dalam lingkungan hukum privat di lain sisi. Terang saja kerancuan ini dapat menimbulkan banyak masalah, tidak terkecuali dalam menyikapi eksistensi aset BUMN sebagai suatu korporasi.

Mengacu kepada ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Keuangan Negara, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi: “Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah.” Selanjutnya pada Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang BUMN

dinyatakan bahwa modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dalam penjelasannya, secara jelas dinyatakan bahwa: “yang dimaksudkan dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) di atas, maknanya sudah jelas bahwa kekayaan negara yang telah dipisahkan tersebut bukan lagi kepunyaan negara dalam kedudukan sebagai lembaga publik atau instansi pemerintah, melainkan telah berubah menjadi kepunyaan negara dalam kedudukannya sebagai badan privat (perdata) biasa, dan posisinya tidak jauh berbeda dengan pemegang saham lainnya. Oleh karena itulah kemudian pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, tetapi mengacu pada prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat. Artinya, ini murni masuk domain kekuasaan hukum privat, khususnya peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perseroan terbatas.

Bahkan selanjutnya masuk pula dalam kawasan peraturan perundang-undangan yang secara spesifik mengatur norma dalam lingkungan bisnis dan operasional perseroan, di mana negara dalam posisinya sebagai badan hukum publik sudah tidak selayaknya untuk campur tangan. Sebaliknya, dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi disebutkan: “Yang dimaksud dengan keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apa pun, 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 BUMN/ BUMD, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.”

Adanya perbedaan di antara dua undang-undang ini membawa konsekuensi direksi BUMN berada dalam posisi dilematis ketika mengambil keputusan, terutama keputusan yang berisiko menimbulkan kerugian. Sebab, kerugian yang timbul tersebut dapat mengakibatkan mereka dituding menciptakan kerugian negara lalu dijerat dengan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Sesungguhnya, apabila menyimak Undang-Undang Perseroan Terbatas, terdapat doktrin *business judgement rule* sebagai salah satu prinsip yang memberi perlindungan terhadap direksi dari pertanggungjawaban atas setiap tindakan yang diambilnya yang mengakibatkan timbulnya kerugian perseroan, sepanjang tindakan tersebut dilakukan dengan iktikad baik, dengan kehati-hatian yang wajar, untuk kepentingan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan (Rajagukguk, 2006: 390).

Doktrin tersebut dapat dijumpai dalam Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Perseroan Terbatas yang menyatakan: “Anggota direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian perseroan apabila dapat dibuktikan: a) kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya; b) telah melakukan pengurusan dengan iktikad 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. Namun, jika dihadapkan kepada fakta yang terjadi dalam tatanan praktis terkait tindak pidana korupsi, perlindungan kepentingan hukum direksi berdasarkan doktrin *business judgement rule* tersebut cenderung diabaikan dan tidak diterapkan. Aparat penegak hukum hampir-hampir tidak membedakan dua asas penting dalam sistem hukum Indonesia menyangkut kedudukan negara, terutama terhadap status kekayaan negara dalam suatu perseroan, apakah diartikan masuk dalam lingkungan hukum publik ataukah dalam lingkungan hukum privat.

IV. KESIMPULAN

Putusan Nomor 2149 K/PID.SUS/2011 menyatakan terdakwa lepas dari segala tuntutan hukum. Menurut penulis, putusan tersebut dapat dimaknai telah menerapkan fungsi hukum pidana sebagai *ultimum remedium* yang mana perlu dicari penyelesaian hukum lain yang diutamakan sebelum mengoperasionalkan penyelesaian secara hukum pidana.

Argumentasi hukum demikian dapat ditemui dengan jelas dalam pertimbangan hukum majelis hakim yang menyatakan bahwa kerugian sebagaimana dialami PT PKT bukanlah kerugian keuangan negara dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kerugian dimaksud perlu dianggap atau termasuk ke dalam skop hukum ekonomi keperdataan sebagai jalan penyelesaiannya.

Putusan ini juga telah sesuai dengan Undang-Undang BUMN yang mengatur bahwa harta kekayaan BUMN merupakan harta kekayaan negara yang dipisahkan. Dalam menjalankan kegiatan usahanya BUMN mendapatkan modal yang berasal dari kekayaan

negara yang dipisahkan. Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Pemisahan itu sesuai dengan kedudukannya sebagai badan hukum yang harus mempunyai kekayaan sendiri terlepas dari kekayaan umum negara dan dengan demikian dapat dikelola terlepas dari pengaruh APBN.

V. SARAN

Menyikapi problematika sesuai judul yang diangkat pada jurnal ini, maka sebagai upaya untuk 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 derogat legi generale*, maka Undang-Undang BUMN harus menjadi dasar penyelesaiannya. Kemudian dikaitkan dengan waktu pengundangannya atau pemberlakuannya.

Undang-Undang BUMN diundangkan lebih belakangan, maka berdasar adagium *lex posteriori derogat legi priori*, Undang-Undang BUMN harus menjadi dasar hukumnya. Jika doktrin mengenai asas-asas umum di atas diterapkan dalam kasus BUMN tersebut maka dengan asas-asas umum pertama Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang BUMN, dan Undang-Undang Perbendaharaan

Negara dapat mengesampingkan berlakunya Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi 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 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.

DAFTAR ACUAN

- Arief, B. (2003). *Kapita selekta hukum pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Atmasasmita, R. (2013). *Kapita selekta kejahatan bisnis & hukum pidana*. Buku 1. Jakarta: PT Fikahati Aneska.
- Badan Pemeriksa Keuangan [BPK]. (2012). J.E. Sahetapy. *Definisi keuangan negara kembali diperdebatkan*. Diakses dari http://www.sikad.bpk.go.id/nw_detail.php?n_id=22.
- Bemmelen, J.M.V. (1984). *Hukum pidana I: Hukum pidana materiel bagian umum*. Bandung: Bina Cipta.
- Elrick, M. (1995). *Kapita selekta hukum, mengenang Almarhum Prof. H. Oemar Seno Adji, SH*. Bandung: Ghalia Indonesia.
- Hamzah, A. (2006). *Pemberantasan korupsi melalui hukum pidana nasional & internasional*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.

- Ibrahim, J. (2006). *Teori & metodologi penelitian hukum normatif*. Malang: Bayumidia.
- Ismail, C. (2007). *Kapita selekta penegakan hukum tindak pidana tertentu*. Jakarta: PTIK Press.
- LBH Pers. (2017). Garnasih, Y. *Ultimum remedium*. Diakses dari <https://www.anggara.files.wordpress.com/2008/07/keterangan-bu-yenti.pdf>.
- Machmud, S. (2012). *Problematisasi penerapan delik formal dalam perspektif penegakan hukum pidana lingkungan di Indonesia, fungsionalisasi asas ultimum remedium sebagai pengganti asas subsidiaritas*. Bandung: CV Mandar Maju.
- Marzuki, P.M. (2016). *Penelitian hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Prajonogo. (2010). *Sifat melawan hukum dalam tindak pidana korupsi*. Surabaya: Indonesia.
- Prasetio. (2014). *Dilema BUMN: Benturan penerapan Business Judgment Rule (BJR) dalam keputusan bisnis direksi BUMN*. Jakarta: Rayyana Komunikasindo.
- Puslitbang Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung Republik Indonesia [Puslitbang Hukum dan Peradilan MA RI]. (2010). *Laporan penelitian: Makna "Uang Negara" & "Kerugian Negara" dalam putusan pidana korupsi kaitannya dengan BUMN/persero*. Jakarta: MA RI.
- Rajagukguk, E. (2006). *Nyanyi sunyi kemerdekaan menuju Indonesia negara hukum demokratis*. Depok: Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Sastrawidjaja, S. (1995). *Hukum pidana, asas hukum pidana sampai dengan alasan peniadaan pidana*. Bandung: Armico.
- Soekanto, S. (2010). *Pengantar penelitian hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Soeriaatmadja, A. (2013). *Keuangan publik dalam perspektif hukum*. Edisi Ketiga. Jakarta: Rajawali Pers.
- Suyatno. (2005). *Korupsi, kolusi, & nepotisme*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Transparansi Internasional Indonesia [TII]. (2016). *Indeks persepsi korupsi*. Diakses dari <http://www.ti.or.id/index.php/publication/2017/01/25/corruption-perceptions-index-2016>.
- Widiada. (2012). Wanprestasi sebagai kualifikasi tidak dipenuhinya kewajiban hukum yang menimbulkan kerugian keuangan negara: Kajian Putusan Nomor 1247/Pid/B/2009/PN.Bdg. *Jurnal Yudisial*, 5(2), 189-223.