

Anak Perusahaan BUMN dan Penegakan Hukum Anti Korupsi

Oleh: W. RIAWAN TJANDRA

Pasca putusan Mahkamah Konstitusi RI nomor 48/PUU-XI/2013 dan 62/PUU-XI/2013 yang pada intinya menegaskan status uang hasil pemisahan kekayaan negara baik di lingkungan BUMN maupun BHMN tetap berkarakter sebagai uang negara, kini terjadi gejala hukum baru dengan pembentukan/pelibatan anak perusahaan BUMN untuk mengelola aktivitas-aktivitas bisnis sebagai partner atau kepanjangan tangan dari BUMN induk. Jika berdasarkan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN serta Instruksi Menteri Negara BUMN No. INS – 02/MBU/2007 direksi, komisaris, dewan pengawas maupun pejabat struktural di lingkungan BUMN dikategorikan sebagai penyelenggara negara yang wajib melaksanakan Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN) kepada KPK – RI, bagaimana dengan status kedudukan direksi, komisaris, dewan pengawas maupun pejabat struktural di lingkungan anak perusahaan BUMN? Pertanyaan ini penting untuk dijawab mengingat kini lebih banyak aktivitas bisnis yang justru dilaksanakan oleh anak perusahaan BUMN daripada langsung ditangani oleh perusahaan induknya (baca: BUMN induk). Ada kesan kuat bahwa hal tersebut merupakan langkah untuk mengantisipasi terjadinya jeratan hukum pidana korupsi bagi para fungsionaris BUMN karena penguatan status hukum uang negara hasil pemisahan kekayaan negara melalui kedua putusan MK tersebut di atas sebagai konsekuensi Pasal 2 huruf g UU No. 17 Tahun 2003 yang mengatur bahwa kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN/D merupakan salah satu unsur keuangan negara yang tunduk pada mekanisme pengelolaan dan pertanggungjawaban berdasarkan sistem hukum keuangan negara.

Peraturan Menteri Negara BUMN No: Per-03/MBU/2012 yang mengatur mengenai pengangkatan direksi dan anggota komisaris anak perusahaan BUMN mengatur bahwa anak perusahaan BUMN adalah perseroan terbatas yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh BUMN dan perseroan terbatas yang dikendalikan oleh BUMN. Logika yang dibangun dengan maraknya pelibatan anak perusahaan BUMN untuk mengelola aktivitas bisnis yang semula ditangani oleh BUMN adalah bahwa anak perusahaan BUMN tak boleh dijamah oleh tangan negara termasuk dalam hal terjadi kerugian negara akibat aktivitas bisnis yang dijalankannya, karena relasi hukum antara BUMN dan anak perusahaan BUMN adalah relasi kontraktual yang lazim dipergunakan dalam hukum privat. Dengan logika tersebut, maka, dari sisi subjek (direksi anak perusahaan BUMN) maupun objek (kekayaan negara yang dipisahkan dan dikelola) harus dikecualikan dari mekanisme pertanggungjawaban keuangan negara (proses) maupun pengawasan oleh BPK (subyek). Masih menurut logika tersebut, anak perusahaan BUMN adalah aset BUMN dan bukan aset negara karena dibentuk melalui mekanisme hukum privat dan menjadi badan hukum privat di luar jangkauan kendali tangan-tangan penegak hukum.

Jika ternyata logika pelibatan anak perusahaan BUMN tersebut ternyata digunakan untuk mengakali konstruksi hukum UU Keuangan Negara maupun kedua putusan MK di atas, fenomena tersebut dapat disebut sebagai bentuk “penyelundupan hukum”. Hal yang dilupakan adalah bahwa jika dikaitkan dengan status uang negara yang dipisahkan dimanapun itu ditempatkan/mengalir, baik UU Keuangan Negara maupun kedua putusan MK di atas menganut teori sumber. Artinya, sejauh uang negara tersebut bersumber dari APBN/D dimanapun aliran uang negara itu berada, tangan-tangan aparat penegak hukum tak bisa dibelenggu untuk tetap mengawasi penggunaan uang negara yang bersumber dari uang rakyat. Selain itu, asas bahwa “negara mencakup semua” (*all encompassing*) yang menjadi paradigma Pasal 33 UUD Negara

RI 1945 tetap memastikan bahwa segala bentuk aktivitas privat yang dibingkai dalam suatu hukum perjanjian sekalipun tak boleh mereduksi apalagi mengeliminasi tugas dan tanggung jawab negara untuk mengamankan kekayaan negara. Dengan demikian, relasi kontraktual yang kini marak dijadikan sebagai selubung bagi pelibatan anak perusahaan BUMN untuk menghindarkan diri dari jangkauan penegakan hukum anti korupsi akan berbenturan dengan prinsip preferensi hukum publik dan prinsip *all encompassing* tersebut. Tidak boleh segala bentuk aktivitas privat digunakan sebagai arena persekongkolan untuk memutus kendali pengawasan negara terhadap aliran uang negara yang kini marak dikelola oleh berbagai anak perusahaan BUMN.

Boleh jadi pelibatan anak perusahaan dalam skenario pengelolaan aktivitas usaha BUMN juga dimaksudkan untuk melepaskan “ mahkota” penyelenggara negara bagi direksi anak perusahaan tersebut yang tentunya dimaksudkan untuk mengeliminasi jangkauan kewenangan penyidikan dan penuntutan KPK – RI berdasarkan UU KPK. Namun, harus diingat bahwa maksud asli (*original intent*) dari UU No. 28 Tahun 1999 masih membuka peluang pengembangan kriteria penyelenggara negara berdasarkan fungsi strategis yang dilaksanakan oleh seseorang atau badan usaha. Dengan demikian, jika dikaitkan dengan pendekatan dalam UU Keuangan Negara, intensitas interaksi antara seseorang atau badan usaha (subjek) dengan keuangan negara (objek) masih berada dalam jangkauan makna sebagai penyelenggara negara yang memungkinkan berlakunya UU No. 28 Tahun 1999 terhadap direksi anak perusahaan BUMN mengingat fungsi strategis yang dijalankannya dan objek kekayaan negara yang dikelolanya.

W. RIAWAN TJANDRA

Pengajar Hukum Administrasi Negara

Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta