



BESTANDEL DELICT PASAL 3 UU PTPK TERHADAP ULTRA VIRES DALAM PENGELOLAAN BADAN USAHA MILIK NEGARA BERBENTUK PERUSAHAAN UMUM

(Antinomi Antara Hukum Pidana, Hukum Perdata, dan Hukum Administrasi)

**SAMUEL DHARMA PUTRA NAINGGOLAN, KHOLILUR RAHMAN, EDISON
DANAULI SIMBOLON, JAMALUM SINAMBELA**

Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum
Universitas Airlangga

Email: snainggolan43@gmail.com, kholidurrahman.jurist@gmail.com,
edisonsimbol@gmail.com, jamsinambela@gmail.com

ABSTRACT

State-Owned Enterprises (BUMN) in the form of Public Companies (Perum) are the driving force as well as the locomotive of the country's economy that can create economic stability, national independence and to keep production that concerns the livelihoods of many people under state control. State-Owned Enterprises (BUMN) are filled by people who are competent in their fields by going through a series of fit and proper tests to be in State-Owned Enterprises (BUMN). Improving the welfare of its people, the state through State-Owned Enterprises (BUMN), in this case the government can also invest in it, solely to accelerate existing development. Directors of Public Companies (Perum) have the authority to carry out their duties and functions. Regarding this authority, it must be maintained so that actions do not occur that exceed the limits of that authority. There is an act of a Board of Directors who exceeds the authority he has in a company, in civil law this is referred to as Ultra Vires, also for Ultra Vires actions which exceed the limits of authority which can also be categorized as an act of maladministration in the Administrative Law regime, however Perum uses money The state in its management is also regulated by Law Number 31 of 1999 as amended and added to Law Number 20 of 2001 concerning Eradication of Corruption Crimes.

Keywords: Ultra Vires, Maladministration, Corruption Crime

ABSTRAK

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berbentuk Perusahaan Umum (Perum) menjadi motor penggerak sekaligus lokomotif perekonomian negara yang dapat menciptakan kestabilan perekonomian, kemandirian bangsa dan untuk menjaga produksi-produksi yang menyangkut hajat hidup orang banyak tetap berada dibawah kontrol negara. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) diisi oleh orang-orang yang berkompeten di bidangnya dengan melalui serangkaian *fit and proper test* untuk berada di Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Meningkatkan kesejahteraan rakyatnya, negara melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN) negara dalam hal ini pemerintah juga dapat melakukan investasi didalamnya, semata-mata untuk semakin mempercepat

pembangunan yang ada. Direksi Perusahaan Umum (Perum) memiliki kewenangan dalam melaksanakan tupoksinya. Mengenai kewenangan tersebut haruslah dijaga supaya tidak terjadi tindakan-tindakan yang melewati batas kewenangan itu. Terdapat tindakan seorang Direksi yang melewati kewenangan yang dimilikinya dalam suatu perusahaan, dalam hukum perdata hal ini disebut sebagai *Ultra Vires*, juga terhadap tindakan *Ultra Vires* yang merupakan melewati batas kewenangan juga dapat dikategorikan sebagai tindakan maladministrasi dalam rezim Hukum Administrasi, Akan tetapi Perum yang menggunakan uang Negara dalam pengelolaannya juga diatur oleh Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dan ditambahkan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Kata kunci: *Ultra Vires*, Maladministrasi, Tindak Pidana Korupsi

PENDAHULUAN

Perekonomian Indonesia yang dikehendaki berasaskan kekeluargaan yang ditujukan untuk kemakmuran atau kesejahteraan rakyat banyak. Asas kekeluargaan ini tidak bermakna bahwa Indonesia anti terhadap adanya persaingan usaha yang sehat (*fair competition*). Indonesia telah mempercayai bahwa kemakmuran bisa dicapai dengan sistem ekonomi pasar, sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (TAP MPRS) No. XXIII/MPRS/1966 Tentang Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan.¹ Dalam Pasal 3 TAP MPRS tersebut ditetapkan bahwa "Prinsip yang dianut adalah prinsip-prinsip ekonomi yang rasional dan realistis". Selanjutnya dalam Pasal 7 ditentukan bahwa :

Dalam Demokrasi Ekonomi tidak ada tempat bagi :

- a. *Free fight liberalism* dimana terjadi eksploitasi manusia atas manusia lainnya yang akan melemahkan posisi Indonesia dalam perekonomian global;
- b. Sistem etatisme dimana Negara dan alat-alat perlengkapan Negara mengontrol seluruh aktivitas ekonomi dan pada saat yang sama melemahkan perusahaan-perusahaan swasta;
- c. Monopoli yang dapat merugikan rakyat.

Setiap Negara di dunia tentu bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyatnya.² Di Indonesia hal tersebut termaktub dalam Alinea ke-4 (Empat) Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menetapkan: "...Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk **memajukan kesejahteraan umum**, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial ..." Pokok pikiran tersebut dituangkan lebih lanjut dalam Pasal-Pasal dalam UUD NRI 1945. Berkaitan dengan perekonomian Indonesia sebagai salah satu aspek yang digunakan untuk menggambarkan kesejahteraan suatu bangsa, secara konstitusional diatur dalam Pasal 33 yang menentukan :

- Ayat (1) :

¹ Peter Mahmud Marzuki, "Realigning Indonesia Law Concerning Economic Activities Under The State Guidelinnes of 1999", *Yuridika*, Vol.17, No. 1 Januari-Februari 2002, h. 61-62.

² Rudi Prasetya, *Kuliah Hukum Ekonomi*, Program Pascasarjana Program Doktor Universitas Airlangga (PPS Unair), Surabaya, 2001.

“Perekonomian Indonesia disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asa kekeluargaan”.

- Ayat (2) :
“Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.”
- Ayat (3) :
“Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Lebih rinci diatur dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 merupakan tugas konstitusional bagi seluruh komponen bangsa. Dalam kaitannya diatas, dirasa perlu untuk meningkatkan penguasaan seluruh kekuatan ekonomi nasional baik melalui regulasi sektoral maupun melalui kepemilikan negara terhadap unit-unit usaha tertentu dengan maksud untuk memberi manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.³ Di dalam mewujudkan suatu kesejahteraan (*welfare*) kepada rakyatnya dengan ditopang perekonomian yang kuat serta tidak menghilangkan esensi dari negara hukum yang berimplikasi terhadap aturan/norma perundang-undangan sebagai dasar setiap orang untuk melakukan kegiatannya, dalam hal ini negara diatur dalam UU BUMN.

Secara teoritis, dalam merumuskan kebijakan hukum investasi harus didasarkan pada dua kelompok besar paham ekonomi, yaitu *Liberalism dan Socialism* yang harus dipilih sebagai landasan konsep perumusan kebijakan sehingga dapat tercapai suatu kebijakan yang konsisten dan harmonis. Namun, dalam perkembangannya ada paham *neoliberalism atau welfare state* yang dikembangkan juga sebagai penyeimbang kedua sistem terdahulu. Selain paham dan falsafah yang harus dianut dalam penetapan kebijakan, dalam hukum Tata Negara dikenal bahwa dasar berpijak yang paling utama dalam perumusan kebijakan suatu negara yaitu pada konstitusi negara. konstitusi selain menetapkan dasar kebijakan politik, ekonomi dan sosial tentunya juga menetapkan kebijakan hukum dan dalam masalah kebijakan hukum investasi, maka rujukannya adalah dari kebijakan perekonomian, karena kebijakan hukum investasi merupakan implementasi kebijakan hukum dalam bidang ekonomi.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menjadi motor penggerak sekaligus lokomotif perekonomian negara yang dapat menciptakan kestabilan perekonomian, kemandirian bangsa dan untuk menjaga produksi-produksi yang menyangkut hajat hidup orang banyak tetap berada dibawah kontrol negara. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) diisi oleh orang-orang yang berkompeten di bidangnya dengan melalui serangkaian *fit and proper test* untuk berada di Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Meningkatkan kesejahteraan rakyatnya, negara melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN) negara dalam hal ini pemerintah juga dapat melakukan investasi didalamnya, semata-mata untuk semakin mempercepat pembangunan yang ada. Ilmu hukum investasi melalui teori atau asas atau prinsip hukum⁴ serta konvensi⁵ atau perjanjian

³ Lihat Penjelasan Umum UU BUMN.

⁴ Teori dan prinsip dalam hal ini adalah teori-teori dalam hukum investasi sebagaimana juga diterapkan dalam hukum perdagangan internasional, karena sifat dari keduanya yang tidak dapat dipisahkan. Sedangkan pengertian mengenai teori ini berdasarkan Black's Law Dictionary adalah "*Theory of Law: the legal premise or set of principles on which a case rest.*" Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Thomson Business, United state of America, 2004, p. 1517.

⁵ Konvensi adalah sebuah bentuk *soft law*, yang berupa kesepakatan diantara negara-negara mengenai suatu hal yang kemudian dipraktekkan sebagai hukum bagi negara-negara yang menerimanya melalui proses ratifikasi sehingga menjadi *Hard law* di negara yang bersangkutan. Sebagaimana dijelaskan

internasional yang berkembang telah memberikan landasan yang cukup bagi dasar pengembangan kebijakan hukum investasi disuatu negara.

Berbicara mengenai tindakan yang dapat dilakukan atas nama negara dalam hal ini menjadi salah satu pegawai negara/pejabat negara/penyelenggara negara didalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) haruslah didasari oleh suatu kewenangan. Kewenangan menjadi suatu hal yang penting terkait segala tindakan yang dilakukan setiap Pegawai Negeri atau Penyelenggara Negara. Dalam menjalankan fungsinya sebagai eksekutif, Pegawai Negeri atau Penyelenggaraan Negara dibatasi dengan rambu-rambu sebagai mekanisme kontrol terkait segala perbuatannya. Sebagaimana diungkapkan oleh **Lord Acton** "*Power attends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*" kewenangan menjadi sangat penting agar tindakan setiap pegawai negeri atau penyelenggara negara tidak menyakiti hati rakyat.

Pesatnya pertumbuhan perekonomian di Indonesia, banyak timbul "dimensi baru kejahatan" yang mengaitkan suatu penyalahgunaan secara melawan hukum dari kekuasaan ekonomi (*illegal abuses of economic power*) dan kekuasaan umum (*illegal abuses of public power*) dimana pengaruh kekuasaan ekonomi dari para konglomerat sangat erat dengan kedudukan kekuasaan pejabat umum, sehingga banyak para pelaku perbuatan yang dipandang koruptif berlindung dibalik atas legalitas misalnya para pelaku "*crime as business*", yaitu kejahatan secara terorganisir yang bertujuan mendapatkan keuntungan materiil melalui kegiatan dalam bisnis atau industri yang umumnya dilakukan oleh kalangan *middle* dan *upper socio economic class* maupun pihak-pihak yang mempunyai *public power* dalam masyarakat, sehingga kejahatan itu pada umumnya merugikan keuangan dan perekonomian Masyarakat dan Negara dalam skala besar per-tahunnya.⁶

Kewenangan erat kaitanya dengan ranah hukum administrasi, dalam hukum administrasi telah dijabarkan secara detail mengenai sumber-sumber wewenang yang diperoleh yaitu : Atribusi, Delegasi, dan Mandat. Ketiga sumber wewenang tersebut merupakan langkah awal terkait sah atau tidaknya suatu tindakan yang dilakukan setiap aparatur pemerintahan. Karena penerapan kekuasaan Negara kepada warga masyarakat bukanlah tanpa dasar hukum (*rechtelijk ground*). Warga masyarakat tidak dapat diperlakukan secara sewenang-wenang (*arbitrary*) sebagai objek (*inquisitor*). Keputusan dan/atau tindakan badan/pejabat publik terhadap warga masyarakat harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB). H.D. Stout mengartikan bahwa "*pemerintah itu tunduk kepada undang-undang; dan "asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang"*".

Kewenangan dimaknai sebagai *bevoegheid* dalam ranah Hukum Publik, kewenangan sendiri didapat dari 3 (tiga) sumber kewenangan yakni : Atribusi (perolehan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan), Delegasi dan Mandat. Wewenang atribusi ini oleh H.D.van Wijk/Willem Konijnenbelt dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan, dan dikatakan juga, bahwa wewenang atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan

dalam Black's Law Dictionary bahwa : "*Convention is an agreement or compact, esp. One among nations; a multilateral treaty.*" *Ibid*, p. 355.

⁶ Indriyanto Seno Adji, "*Analisis Pergeseran Terbatas Fungsi Ajaran Perbuatan Melawan Hukum Materiel Dalam Tindak Pidana Korupsi Studi Kasus Terhadap Penerapan & Perkembangan Yurisprudensi Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Universitas Indonesia", Depok, 2000, h.3.

⁷ H.D. Stout, *De Betekenissen Van De Wet*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994, h.28 dalam Sadjijono, "*Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*", Cet-II, Lakhsang, Surabaya, 2011, h.107

(*beschikking*) yang langsung bersumber kepada undang-undang.⁸ Untuk wewenang delegasi (*delegatie bevoegheid*) adalah wewenang yang diperoleh atas dasar pelimpahan wewenang dari badan/organ pemerintahan yang lain. Sifat wewenang delegasi adalah pelimpahan yang bersumber dari wewenang atribusi.

Akibat hukum ketika wewenang dijalankan menjadi tanggung jawab penerima delegasi (*delegataris*), wewenang tersebut tidak dapat digunakan lagi oleh pemberi wewenang, kecuali pemberi wewenang (*delegaris*) menilai terjadi penyimpangan atau pertentangan dalam menjalankan wewenang tersebut, sehingga wewenang dicabut kembali oleh pemberi delegasi dengan berpegang pada asas *contrarius actus*. Kesimpulannya wewenang delegasi dapat dicabut kembali oleh pemberi wewenang apabila dinilai ada pertentangan dengan konsep dasar pelimpahan wewenang.⁹ Sedangkan untuk mandat (*mandaat bevoegdheid*) sendiri adalah pelimpahan wewenang yang pada umumnya dalam hubungan rutin antara bawahan dan atasan, kecuali dilarang secara tegas oleh peraturan perundang-undangan. Ditinjau dari segi tanggung jawab dan tanggung gugatnya tetap berada pada pemberi mandat (*mandaris*), penerima mandat (*mandataris*) tidak dibebani tanggung jawab dan tanggung gugat atas wewenang yang dijalankan. Setiap saat wewenang tersebut dapat digunakan atau ditarik kembali oleh pemberi mandat (*mandaris*).¹⁰

Pada batasan tertentu, dan tidak berlaku secara umum (kondisi, situasi dengan spesifikasi kasus tertentu), terhadap perbuatan-perbuatan yang dipandang koruptif dengan berlindung dibalik asas legalitas dan tidak terjangkau Undang-Undang No. 3 Tahun 1971 sehingga menjadi dasar filosofis perubahan Undang-Undang Tipikor menjadi Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 sebagaimana telah diubah dan ditambahkan dengan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK) karena dalam UU No.3/1971 yang merupakan UU Tipikor yang lampau sangat merugikan perekonomian masyarakat dan Negara dalam skala besar, perlulah dipikirkan kembali penerapan fungsi positif dari perbuatan melawan hukum materiil satu dan lain hal untuk menempatkan nilai keadilan bagi masyarakat. Dengan demikian, terhadap penerapan asas perbuatan melawan hukum materiil melalui fungsi positif ini menimbulkan kritikan mengenai perlunya melakukan eliminasi yang terbatas terhadap penerapan ajaran perbuatan melawan hukum dalam artian formil saja, sehingga dapat menghindari gesekan kepentingan antara tetap mempertahankan asas legalitas dengan kepastian hukumnya ataukah mengintrodusir asas keadilan ataupun menerapkan asas pembuktian terbalik (pembalikan beban pembuktian), yaitu meletakkan beban Pembuktian kepada tersangka (proses penyidikan) atau terdakwa (proses peradilan).

UU PT (hukum perusahaan) menjadi Induk dari konsep *Ultra Vires* dimaksud, dan sudah barang tentu apabila menjadi suatu induk dari konsep hukum perusahaan, maka tindakan *Ultra Vires* yang dilakukan Direksi Perum (BUMN) tersebut seharusnya dikaji dengan landasan hukum UU PT (hukum perusahaan) melalui mekanisme internal yang dilakukan oleh aturan internal/SOP/AD-ART. Mengenai kekaburan makna dan terkait konsep *Ultra Vires* inilah Penulis tertarik untuk membahasnya lebih detail di dalam penulisan Tesis ini untuk memberikan pembedaan secara tegas dan mendasar terkait ranah hukum yang digunakan untuk menilai tindakan *Ultra Vires* yang dilakukan oleh pegawai BUMN yang memiliki jabatan tertentu.

⁸ Sadjidjono, *Ibid*, h.65.

⁹ *Ibid*,h.66.

¹⁰ *Ibid*

METODE

Tipe penelitian hukum ini merupakan tipe penelitian hukum normatif, yang bertujuan untuk menelaah ketentuan-ketentuan hukum positif dalam hal ini hukum pidana sebagai suatu sumber hukum. Moris L Cohen mengemukakan pendapat Peter Mahmud Marzuki yang menyatakan “*Legal Research is the process of finding the law that governs activities in human society*”.¹¹ Penelitian hukum pada hakikatnya dimulai dari hasrat keingin tahuan manusia yang dinyatakan dalam bentuk permasalahan atau pertanyaan, dimana setiap permasalahan dan pertanyaan hukum tersebut diperlukan jawaban dan akab mendapatkan pengetahuan baru yang dianggap benar. Disamping itupula penelitian hukum ini merupakan *Doctrinal Research* yang memberikan atau menghasilkan penjelasan secara sistematis mengenai norma-norma atau kaidah-kaidah hukum yang mengatur suatu kategori tertentu.¹²

Pendekatan masalah dalam penelitian hukum ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan isu hukum yang sedang dibahas. Penelitian hukum ini juga menggunakan Pendekatan konseptual (*conseptual approach*) yang menurut Peter Mahmud Marzuki adalah dengan beranjak pada pandangan-pandangan para ahli sehingga peneliti perlu untuk mencari *ratio legis* serta dasar ontologi lahirnya undang-undang dan peneliti dapat memahami kandungan folosofis yang ada di belakang undang-undang serta menyimpulkan mengenai ada atau tidaknya benturan filosofi antara undang-undang dengan isu yang dihadapi¹³, dan disertai dengan pendekatan kasus (*case approach*).

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati menguraikan bahwa pendekatan “statuta” diawali dari suatu konstitusi dari segi aspek asas-asas hukum dan konsep-konsep hukum serta undang-undang ikutannya atau peraturan organik. Selanjutnya pendekatan konseptual (*conseptual approach*) merupakan suatu pendekatan yang digunakan untuk memperoleh kejelasan dan pembenaran ilmiah berdasarkan konsep-konsep hukum yang bersumber dari prinsip-prinsip hukum.¹⁴

HASIL DAN PEMBAHASAN

Akibat Hukum *Ultra Vires* Dalam Badan Usaha Milik Negara berbentuk Perusahaan Umum (Perum)

Adapun maksud dan tujuan pendirian BUMN dirumuskan dalam Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) antara lain :

- a. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
- b. Mengejar keuntungan;

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2005, h. 56.

¹² Prasetijo Riyadi, “*Memahami Metode Penelitian Hukum Dalam Konteks Penulisan Skripsi/Tesis*”, AL Maktabah, Surabaya, 2017. h. 33.

¹³ *Ibid*, h. 94.

¹⁴ H.M. Hadin Muhjad, Nunuk Nuswardani, *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*, Genta Publishing, Bantul, 2012, h. 46-47.

- c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
- d. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;
- e. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) didalam pembentukannya dan keberlangsungan usahanya memerlukan penyertaan modal negara yang bersumber dari :

- a. Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), termasuk APBN yaitu proyek-proyek pemerintah yang dikelola oleh BUMN atau piutang negara yang dijadikan penyertaan modal;
- b. Kapitalisasi cadangan adalah penambahan modal disetor yang berasal dari cadangan;
- c. Sumber lainnya, termasuk dalam katogori ini antara lain keuntungan revaluasi asset.¹⁵

Terhadap Perusahaan Umum (Perum) dalam menjalankan kegiatannya mengacu kepada tujuan antara lain:

- a. Menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang baik;
- b. Untuk mendukung kegiatan dalam rangka mencapai maksud dan tujuan tersebut, dengan persetujuan Menteri, Perum daat melakukan penyertaan modal dalam badan usaha lain.¹⁶

Mengingat peran Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam perekonomian nasional sangat penting, maka untuk mengoptimalkan perannya dibutuhkan suatu kepengurusan dan pengawasan secara profesional maka negara dalam hal ini pemerintah sangat berhati-hati didalam penatalaksanaan berlangsungnya kegiatan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tersebut.

Kewenangan yang disalahgunakan dalam ranah hukum publik tersebut (Penyalahgunaan wewenang) sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 17 UU Administrasi Pemerintahan (UU AP) dimaknai sebagai Maladministrasi, dimana dalam UU PTPK disebut sebagai suatu Tindak Pidana, berbeda lainnya dalam ranah Hukum Privat, penyalahgunaan kewenangan tersebut dimaknai sebagai tindakan *Ultra Vires* (dalam ranah keperdataan). Definisi *Ultra Vires* menurut *Black's Law Dictionary* adalah "an act performed without any authority to act on subject."¹⁷ *Ultra Vires* didefinisikan sebagai "tindakan yang dilakukan tanpa otoritas untuk bertindak sebagai subjek. *Ultra Vires* berasal dari Bahasa Latin yang dalam Bahasa Inggris diterjemahkan sebagai "beyond the power" atau dalam Bahasa Indonesia diterjemahkan melampaui kewenangan. Pemahaman secara akademis misalnya dituliskan oleh Timothy Endicott "Ultra Vires means beyond (the agency) legal Powers", yang oleh Frank Mack mengartikannya sebagai "The Term Ultra Vires in its proper sense denotes same act or transaction on the part of corporation which although not unlawfull or contrary to public

¹⁵ Lihat pasal 4 ayat (2) UU BUMN.

¹⁶ Lihat Pasal 36 UU BUMN.

¹⁷ Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition, West Publishing CO, St. Pul, 1990, h.1522.

*policy if done or executed by an individual, is jet beyond the legitimate powers of the corporation as they are defined by the statute under which it is formed, or which are applicable, or by its charter or incorporation papers*¹⁸

Pembahasan mengenai konsep *ultra vires* dalam hal ini merupakan peristiwa dimana Direksi melakukan pelanggaran atas Anggaran Dasar / Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) suatu Perseroan Terbatas (PT). Dalam sistem hukum *Civil Law System* yang saat ini dianut oleh Indonesia, apabila terjadi *Ultra Vires* perbuatan hukum yang dilakukan oleh Direksi sebuah Perseroan Terbatas tidaklah menjadi batal demi hukum. Artinya, perbuatan tersebut tetap dinyatakan sah dan berlaku, namun dalam hal ini apabila terdapat pihak ketiga yang mengalami kerugian, maka pihak ketiga tersebut tidak dapat menuntut kepada Perseroan Terbatas, melainkan pihak ketiga dapat menuntut pada pribadi Direksi yang melakukan tindakan

Ultra Vires tersebut. Direksi dapat dituntut secara pidana apabila dalam tindakannya baik secara perseorangan maupun secara pribadi terbukti merugikan kepentingan perseroan maupun kepentingan pihak ketiga lainnya. Tindakan mana dapat memberikan manfaat bagi pribadi baik secara langsung maupun tidak langsung. Namun demikian di Indonesia dalam konteks Badan Usaha Milik Negara (BUMN) perbuatan direksi tersebut tidak dapat dituntut secara pidana dengan catatan bahwa tindakan *Ultra Vires* yang dilakukan Direksi tersebut tidak merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dan masyarakat merasa dilayani atas tindakan tersebut. Akan menjadi hal berbeda apabila tindakan tersebut dapat merugikan keuangan negara yang dikategorikan sebagai Tindak Pidana Korupsi (TIPIKOR) dan masyarakat tidak dilayani sebagaimana seharusnya.

Perusahaan Umum (Perum) adalah jenis Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang modalnya dimiliki oleh pemerintah, namun memiliki sifat mirip Perusahaan Jawatan (Perjan) dan sisanya Perusahaan Perseroan (PT). Definisi mengenai Perusahaan Umum dapat dilihat pada ketentuan Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk selanjutnya disebut UU BUMN. Perusahaan Umum yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Untuk teknis pelaksanaannya, Perusahaan Umum (Perum) diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum (Perum), dimana tujuannya selain melayani kepentingan umum, juga untuk mengisi kas negara. Hal tersebut disebabkan karena Perum boleh mengejar keuntungan (*Profit Oriented*) disamping fungsinya yang melayani kepentingan masyarakat.

Seorang Direksi sebuah Perum, sebenarnya dapat ditarik kesamaan sebagaimana pengaturan terkait kewenangan Direksi didalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Selanjutnya disebut UU PT), menjadi hal yang berbeda, manakala Direksi tersebut merupakan Direksi suatu perseroan yang dimiliki oleh Pemerintah karena didalam perseroan tersebut mengalir keuangan pemerintah sebagai roda penggerak kelangsungan suatu Perseroan tersebut. Direksi Perusahaan Umum (Perum) sendiri, definisinya dapat dilihat pada ketentuan Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum (Perum), Direksi adalah Organ Perusahaan Umum (Perum) yang bertanggungjawab atas

¹⁸ Frank A Mack, "The Law on *Ultra Vires* Acts and Contracts of Private Corporations", Marquette Law Review. Dalam Johnny Ibrahim, *Doktrin Ultra Vires dan Konsekuensi Penerapannya Terhadap Badan Hukum Privat*, Jurnal Dinamika Hukum Vol.11 No.2 Mei 2011, h.239.

kepengurusan Perum untuk kepentingan dan tujuan Perum serta mewakili Perum di dalam maupun diluar pengadilan.

Organ dalam Perusahaan Umum (Perum) berbeda dengan organ yang ada didalam persero. Organ dalam Perusahaan Umum (Perum) adalah Menteri, Direksi, dan Dewan Pengawas. Menteri memberikan persetujuan atas kebijakan pengembangan usaha Perum yang diusulkan oleh Direksi. Menteri tidak bertanggung jawab atas segala perbuatan hukum yang dibuat Perusahaan Umum (Perum) dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perusahaan Umum (Perum) melebihi nilai kekayaan Negara yang telah dipisahkan ke dalam Perusahaan Umum (Perum), kecuali apabila Menteri baik langsung maupun tidak langsung dengan itikad buruk memanfaatkan Perum semata-mata untuk kepentingan pribadi, terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Perusahaan Umum (Perum), atau langsung maupun tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan Perusahaan Umum (Perum).

Dikarenakan konsep mengenai Perusahaan Umum (Perum) yang berbeda namun hampir sama dengan perseroan pada umumnya, maka kewenangan Direksi dalam hal ini juga sebagai seorang Pegawai Negeri atau Penyelenggara Negara, tunduk pada ranah hukum administrasi maupun hukum yang bersifat ketatanegaraan yang lainnya. Konsep *Ultra Vires* dalam hal ini terkait dengan dilakukannya suatu tindakan yang menyimpangi aturan maupun ketentuan yang sudah ditetapkan (*maladministrasi*), dapat pula dikaji secara pidana, karena suatu hal maupun tindakan yang menyangkut suatu perseroan yang memakai keuangan negara sebagai penggerakannya, dapat dikaji dan dapat pula digolongkan sebagai suatu Tindak Pidana Korupsi (TIPIKOR) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 sebagaimana telah diubah dan ditambahkan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut dengan UU PTPK) dan juga dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Selanjutnya, untuk memilah-milah suatu korporasi yang dapat diminta pertanggung jawaban pidana, Mahkamah Agung (MA) telah menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 13 Tahun 2016 tentang tata Cara Penanganan Perkara Pidana oleh Korporasi sebagai pedoman penegak hukum, dan apabila mengacu pada definisi tentang korporasi dalam UU PTPK dan PERMA Nomor 13 Tahun 2016 tersebut korporasi yang dapat dijadikan subyek dalam tindak pidana korupsi bentuknya berbagai macam. Antara lain, dapat berbentuk korporasi swasta murni maupun korporasi dalam bentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Karena pada prinsipnya BUMN adalah suatu badan usaha yang modalnya sebagian besar atau seluruhnya berasal dari keuangan negara, maka apabila bertindak yang menyalahi ketentuan yang mengatur dan apabila sampai pada merugikan keuangan negara, maka masuk ranah Tindak Pidana Korupsi (TIPIKOR).

Disisi lain, berdasarkan konsep awal suatu BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) seharusnya berada dalam lingkup UU Perseroan Terbatas yang masuk dalam ranah hukum privat, akan tetapi BUMN sebagai suatu badan usaha juga diatur dengan ketentuan lain dalam UU BUMN yang menjadikannya sebagai multitafsir dalam konsep BUMN itu sendiri, terjadi ambiguitas terkait BUMN masuk dalam ranah hukum publik atautakah hukum privat. Bentuk penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN dalam bentuk Perusahaan Umum (Perum) bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), Kapitalisasi cadangan dan sumber-sumber lainnya, dan modal awal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara

yang dipisahkan.¹⁹ Penyertaan Modal BUMN baik dalam bentuk perseroan maupun Perusahaan Umum (Perum) diatur dalam Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sebagai dasar hukum dari kewenangan Pemerintah sebagai wakil negara untuk menyertakan modalnya kepada BUMN. Sehingga apabila terjadi kerugian yang dialami BUMN yang dapat dibuktikan adanya tindakan *maladministrasi* yang dilakukan, dapat dikenakan ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU PTPK.

Direksi Perum diangkat dan diberhentikan oleh menteri berdasarkan mekanisme peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugasnya, Direksi wajib mencurahkan tenaga, pikiran, dan perhatiannya secara penuh pada tugas, kewajiban, dan pencapaian tujuan Perusahaan Umum (Perum). Direksi Perusahaan Umum (Perum) wajib :

- a. Direksi wajib menyiapkan rancangan rencana jangka panjang yang merupakan rencana strategis yang memuat sasaran dan tujuan Perum yang hendak dicapai dalam jangka waktu 5 (lima) tahun;
- b. Direksi wajib menyiapkan rancangan rencana kerja dan anggaran perusahaan yang merupakan penjabaran tahunan dari rencana jangka panjang;
- c. Direksi wajib menyampaikan rancangan rencana kerja dan anggaran perusahaan kepada Menteri untuk memperoleh pengesahan;
- d. Direksi wajib menyampaikan laporan tahunan kepada Menteri untuk memperoleh pengesahan;
- e. Direksi wajib memelihara risalah rapat dan menyelenggarakan pembukuan Perum.

Ultra Vires dapat pula dikatakan sebagai unsur penyalahgunaan wewenang sebagaimana telah diatur dalam ketentuan Pasal 3 UU PTPK yang menjadi dasar ditetapkannya seorang pegawai negeri atau penyelenggara negara (Direksi Perum) sebagai tersangka Tindak Pidana Korupsi (TIPIKOR). Selama Anggota Direksi bertindak dalam kewenangannya (*intravires*) maka Anggota Direksi tersebut bertanggungjawab sesuai kapasitasnya sebagai Anggota Direksi. Namun, manakala Anggota Direksi tersebut bertindak di luar kewenangan (*ultravires*), maka Anggota Direksi tersebut bertanggungjawab secara pribadi (Ranah Tanggung Jawab Pribadi). Didalam UU PT, batas tanggung jawab Anggota Direksi adalah menjalankan fungsi pengurusan (*management*) dan fungsi perwakilan (*representative*) “sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan” (Pasal 92 ayat (1) dan “dalam batas yang ditentukan dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 dan Anggaran Dasar (Pasal 92 ayat (2) UU No. 40 Tahun 2007). Selain itu, batas tanggung jawab Direksi adalah berdasarkan keputusan RUPS. Terdapat 2 (dua) tindakan *ultra vires* yang menyebabkan terterobosnya tanggung jawab sesuai kewenangan dari Direksi, yaitu karena terjadinya kerugian karena kesalahan atau kelalaian Anggota Direksi (Pasal 97 ayat (3), (4), dan (5) UU No. 40 Tahun 2007; Pasal 104 ayat (2), (3), (4), dan (5) UU No. 40 Tahun 2007).

Mengingat apabila kembali lagi ke konsep Perusahaan Umum (Perum) yang modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, dapat dijabarkan bahwasanya 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 pengelolannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), namun pembinaan dan

¹⁹ Lihat Pasal 4 Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

pengelolaannya didasarkan pada prinsip perusahaan yang sehat (*Good Corporate Governance*).²⁰ Sekalipun termasuk dalam keuangan negara yang dipisahkan, namun tetap modal awal Perusahaan Umum (Perum) memakai keuangan negara yang berarti semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut²¹

Direksi Perusahaan Umum (Perum) yang melakukan tindakan *Ultra Vires*, karena tindakan tersebut dilakukan berdasarkan jabatannya, maka tindakan tersebut dapat dianggap sebagai suatu tindak pidana korupsi yang membawa akibat hukum pada individu yang melakukannya. Karena Direksi suatu Perusahaan Umum (Perum) merupakan Pejabat/Penyelenggara Negara. Oleh karena itu setiap keputusannya dan/atau tindakannya yang diambil, membawa akibat hukum yang berbeda dengan tindakan Direksi Perseroan pada umumnya (diluar BUMN). Dengan demikian tindakan *Ultra Vires* yang dilakukan oleh Direksi suatu Perum (BUMN) patut dikaji kembali untuk menentukan masuk didalam konsep manakah suatu tindakan *Ultra Vires* tersebut, Karena sebagaimana diketahui bersama, pemahaman *Ultra Vires* hanya terdapat dalam konsep UU PT (hukum perusahaan), dan tidak diatur didalam ketentuan hukum lainnya (hukum publik).

Konsep Kerugian keuangan negara disebabkan oleh *Ultra Vires* yang dilakukan Direksi Perusahaan Umum (Perum)

Pembedaan antara pertanggung jawaban pribadi dan pertanggung jawaban jabatan atas tindak pemerintahan membawa konsekuensi atau akibat hukum yang berkaitan dengan tanggung jawab pidana, tanggung gugat perdata, dan tanggung gugat tata usaha negara (TUN). Sebagaimana telah dijelaskan diatas terkait kerugian negara / merugikan perekonomian negara erat kaitannya dengan tindak pidana korupsi dan tindak pidana maladministrasi yang dilakukan oleh seorang Pejabat Publik atau Penyelenggara Negara. Definisi terkait kerugian negara adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai (alpa)²² kerugian keuangan negara juga dapat ditimbulkan karena adanya bencana alam (*overmacht*), krisis moneter, maupun kebijakan pemerintah (*discretion*) yang tidak dilakukan berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Pasal 2 dan pasal 3 UU PTPK yang terdapat frasa “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dimaknai sebagai delik formil dalam tindak pidana korupsi, yakni suatu tindak pidana dianggap telah selesai apabila memenuhi unsur-unsur yang terdapat dalam ketentuan pasal tersebut.

Kerugian negara dapat diketahui apabila sudah ada mekanisme terkait hal tersebut, mekanisme terkait mengetahui adanya kerugian keuangan negara atau perekonomian negara harus dapat dibuktikan dan dihitung baik secara perkiraan / belum terjadi ataupun sudah terjadi oleh institusi maupun orang yang ahli di bidangnya. Berdasarkan rumusan pasal dalam UU BPK, kerugian negara dapat dimaknai sebagai kerugian terhadap asset, kewajiban (*liability*), penerimaan (*revenue*), dan pengeluaran (*expenditure*). Pemeriksaan-pemeriksaan yang dilakukan BPK sangatlah penting untuk dilakukan untuk dapat mendeteksi kemungkinan kecurangan (*fraud*) yang mungkin dapat terjadi. Kecurangan yang dapat terjadi tersebut dapat menimbulkan kerugian keuangan negara. Oleh karena itu sebagai lembaga negara BPK juga

²⁰ Lihat Penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN.

²¹ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

²² Lihat Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

berwenang serta bertugas untuk menetapkan kerugian negara. Hal ini sesuai dengan Pasal 10 UU No. 15 Tahun 2006 yang menyatakan bahwa:

- a. BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara;
- b. Penilaian kerugian negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan BPK.

Pada Intinya, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) merupakan lembaga pemerintah yang memiliki wewenang untuk menilai atau menetapkan ada tidaknya kerugian keuangan negara. Hal ini berdasarkan UU BPK dan Keppres No. 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

KESIMPULAN

1. Bahwa Doktrin *Ultra Vires* merupakan Doktrin yang berasal dari negara *Common Law System* yaitu Inggris. *Ultra Vires* juga merupakan doktrin hukum dalam ranah Hukum Perseroan. Akan tetapi terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang berbentuk Perusahaan Umum yang pengelolaannya dilakukan terhadap kekayaan yang terpisah dari keuangan negara, apabila Direksinya atau Pejabat yang mempunyai kewenangan untuk itu melakukan suatu tindakan diluar kewenangannya, dan dapat menyebabkan kerugian keuangan negara maka dapat disebut sebagai Tindak Pidana Korupsi;
2. Suatu Badan Usaha Milik Negara berbentuk Perusahaan Umum (Perum) berasal dari Negara, dan sudah barang tentu pengaturan mengenai pengelolaan jalannya Perum tersebut berbeda dengan perusahaan-perusahaan lain pada umumnya. Kerugian negara dapat diketahui apabila sudah ada mekanisme terkait hal tersebut, mekanisme terkait mengetahui adanya kerugian keuangan negara atau perekonomian negara harus dapat dibuktikan dan dihitung baik secara perkiraan / belum terjadi ataupun sudah terjadi oleh institusi maupun orang yang ahli di bidangnya.

Saran

1. Perlu untuk semakin diperjelas kembali mengenai struktur dari Perusahaan Umum yang secara konkret berbeda dengan Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk Perseroan Terbatas. Karena Perusahaan Umum dimana modalnya berasal sepenuhnya dari keuangan negara yang dipisahkan dari kekayaan negara rawan menimbulkan ketidakpastian hukum terkait pertanggung jawaban keuangannya. Agar untuk mendakwa seseorang pejabat negara, pegawai negeri atau penyelenggara negara berdasarkan Pasal 3 UU PTPK, memperhatikan *bestandel delict* dalam pasal tersebut, sehingga pemenuhan unsur pasal akan lebih tepat dan efisien untuk dilakukan.
2. Perlu diperjelas kembali mengenai konsep merugikan keuangan negara ini. Perusahaan Umum dalam menjalankan usahanya sudah pasti berorientasi pada keuntungan (*profit oriented*), terhadap hal ini perlu diperjelas mengenai apakah keuntungan tersebut merupakan kekayaan negara atau kekayaan Perusahaan Umum (Perum).

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adji, Indriyanto Seno, *Analisis Pergeseran Terbatas Fungsi Ajaran Perbuatan Melawan Hukum Materiel Dalam Tindak Pidana Korupsi Studi Kasus Terhadap Penerapan & Perkembangan Yurisprudensi Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Universitas Indonesia, Depok, 2000.
- Garner, Bryan A., *Black's Law Dictionary*, Thomson Business, United state of America, 2004,
- Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition, West Publishing CO, St. Pul, 1990.
- Ibrahim, Johnny, *Doktrin Ultra Vires dan Konsekuensi Penerapannya Terhadap Badan Hukum Privat*, Jurnal Dinamika Hukum Vol.11 No.2 Mei 2011.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Realigning Indonesia Law Concerning Economic Activities Under The State Guidelinnes of 1999*, *Yuridika*, Vol.17, No. 1 Januari-Februari 2002.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2005.
- Muhjad, H.M. Hadin, Nunuk Nuswardani, *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*, Genta Publishing, Bantul, 2012.
- Riyadi, Prasetijo, *Memahami Metode Penelitian Hukum Dalam Konteks Penulisan Skripsi/Tesis*, AL Maktabah, Surabaya, 2017
- Rudi Prasetya, *Kuliah Hukum Ekonomi*, Program Pascasarjana Program Doktor Universitas Airlangga (PPS Unair), Surabaya, 2001.
- Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Cet-II, Laksbang, Surabaya, 2011.
- Stout, H.D., *De Betekenissen Van De Wet*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994.