

**PERAN OTORITAS JASA KEUANGAN DALAM PENGAWASAN PERBANKAN
UNTUK MENCEGAH TINDAK PIDANA KORUPSI DI PT. BANK SUMUT**

(Studi : Putusan Tipikor Pengadilan Negeri Medan No. 93/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Mdn. Jo. Putusan Pengadilan Tinggi Medan No. 06/Pid.Sus-TPK/2017/PN.Mdn.)

**Muhammad Firdaus
Bismar Nasution, Sunarmi, M. Ekaputra**

firdausmuhamad590@gmail.com

ABSTRACT

Cases of banking crime, not just criminal acts that occurred in the banking sector, apparently against the government banks including PT. Bank Sumut as a Regional Owned Enterprise (BUMD) of North Sumatera Province and Sub-Province / Municipality under it, incorporated as Limited Liability Company (PT) can also be investigated and investigation of alleged corruption. However, who is entitled to conduct such alleged corruption investigation in PT. Bank of North Sumatra, whether the Indonesian Police, the Attorney General, Corruption Eradication Commission, or OJK itself? Even if it is true ("quad non"), OJK has the right and authority to investigate and investigate alleged corruption in BUMD and BUMD, there is overlapping of rules, where OJK also has the authority to supervise and prevent fraud, the other hand the OJK shall be entitled and authorized to conduct investigations and investigation of alleged corruption in the bank. However, OJK should only have the authority to conduct an investigation of banking crime in the financial services sector.

Keywords : The Role of the Financial Services Authority; Banking Supervision; and Prevention of Corruption at PT. Bank of North Sumatra.

PENDAHULUAN**Latar Belakang**

Kasus tindak pidana korupsi merupakan permasalahan besar di Indonesia yang menimbulkan kerugian negara yang sangat besar dan berpengaruh kepada turunnya kualitas kehidupan masyarakat mengganggu stabilitas ekonomi. Kasus tindak pidana korupsi di Indonesia sudah banyak terjadi, dan kasus yang muncul tidaklah sedikit.¹ Dalam kasus tindak pidana korupsi (selanjutnya disebut "Tipikor"), adapun pihak yang berwenang untuk melakukan penyidikan berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku, antara lain :

1. Kepolisian RI, kewenangan diberikan berdasarkan Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut "KUHP");²
2. Kejaksaan RI, kewenangan diberikan berdasarkan Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (selanjutnya disebut "UU Kejaksaan");³
3. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), kewenangan diberikan berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut "UU KPK");⁴

¹ Chandra Ayu Astuti dan Anis Chariri, "Penentuan Kerugian Keuangan Negara Yang Dilakukan Oleh BPK Dalam Tindak Pidana Korupsi", Diponegoro Journal of Accounting, Vol. 4, No. 3, 2015, hlm. 1.

² Mengacu kepada Pasal 4 Jo. Pasal 6 KUHP, bahwa "Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia bertindak sebagai penyidik dan penyidik perkara pidana". Jadi, Kepolisian RI berhak dan berwenang untuk menjadi penyidik dan penyidik untuk setiap tindak pidana, termasuk namun tidak terbatas pada kasus tipikor.

³ Kewenangan Kejaksaan RI untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan disebutkan dalam Pasal 30 UU Kejaksaan, bahwa "Kejaksaan berwenang untuk melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang". Kewenangan Kejaksaan RI ini contohnya kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, UU Tipikor, dan UU KPK. Penjelasan Umum UU Kejaksaan, selanjutnya menjelaskan bahwa kewenangan Kejaksaan RI untuk melakukan penyidikan tindak pidana tertentu dimaksudkan untuk menampung beberapa ketentuan undang-undang yang memberikan kewenangan kepada Kejaksaan RI untuk melakukan penyidikan. Dengan demikian, kewenangan Kejaksaan RI untuk melakukan penyidikan dibatasi pada tindak pidana tertentu yaitu yang secara spesifik diatur dalam undang-undang. Namun, terhadap kasus tipikor Kejaksaan RI mempunyai kewenangan untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan.

⁴ Kewenangan KPK untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan tipikor diberikan berdasarkan Pasal 6 UU KPK, bahwa KPK bertugas untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tipikor. Pasal 11 UU KPK selanjutnya membatasi bahwa kewenangan KPK untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan dibatasi pada tipikor, yang : 1) Melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara

Berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang tersebut di atas, kepada setiap penyelidik dan penyidik untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan tipikor, maka Kepolisian RI, Kejaksaan RI, dan KPK sama-sama mempunyai kewenangan dalam melakukan penyelidikan dan penyidikan tipikor. Berbeda dengan kasus tindak pidana perbankan, adapun lembaga yang ditunjuk khusus oleh undang-undang untuk menjadi penyelidik dan penyidik dalam kasus tindak pidana perbankan, yaitu Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut "UU OJK"), bahwa : "OJK adalah lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini".

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, agar kegiatan di dalam sektor jasa keuangan dapat terselenggara secara teratur, adil, transparan dan akuntabel, haruslah juga diikuti dengan suatu sistem pengaturan dan pengawasan yang baik dan taat hukum.⁵ Di Indonesia, setelah disahkan dan diundangkannya UU OJK pada tanggal 22 November 2011, telah terjadi transformasi yang menyeluruh dan sistematis di dalam sistem pengaturan dan pengawasan di dalam sektor jasa keuangan, yaitu pengalihan fungsi pengaturan dan pengawasan tersebut kepada OJK yang memiliki fungsi, tugas, dan wewenang untuk melakukan pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan terhadap industri jasa keuangan di Indonesia. Dengan demikian, seluruh kegiatan jasa keuangan sektor perbankan, pasar modal, asuransi, dana pensiun, lembaga pembiayaan dan lembaga jasa keuangan lainnya ada di dalam kewenangan OJK.⁶

Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya berdasarkan independensi dan bebas dari intervensi pihak manapun, salah satu tugas OJK adalah "Penyidikan" yang merupakan salah satu tugas pengawasan OJK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf c UU OJK, yang berbunyi :

"Untuk melaksanakan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, OJK mempunyai wewenang melakukan pengawasan, pemeriksaan, penyidikan, perlindungan Konsumen, dan tindakan lain terhadap Lembaga Jasa Keuangan, pelaku, dan/atau penunjang kegiatan jasa keuangan sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan".

Wewenang OJK dalam melakukan penyidikan ini juga dipertegas dalam Pasal 49 ayat (1) UU OJK, yang berbunyi :

"Selain Pejabat Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya yang meliputi pengawasan sektor jasa keuangan di lingkungan OJK, diberi wewenang khusus sebagai penyidik sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana".

Adapun wewenang Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) yang dimaksud pada tindak pidana perbankan berdasarkan Pasal 49 ayat (3) UU OJK, antara lain :

- a. "Menerima laporan, pemberitahuan, atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana di sektor jasa keuangan;
- b. Melakukan penelitian atas kebenaran laporan atau keterangan berkenaan dengan tindak pidana di sektor jasa keuangan;
- c. Melakukan penelitian terhadap setiap orang yang diduga melakukan atau terlibat dalam tindak pidana di sektor jasa keuangan;
- d. Memanggil, memeriksa, serta meminta keterangan dan barang bukti dari setiap orang yang disangka melakukan, atau sebagai saksi dalam tindak pidana di sektor jasa keuangan;
- e. Melakukan pemeriksaan atas pembukuan, catatan, dan dokumen lain berkenaan dengan tindak pidana di sektor jasa keuangan;
- f. Melakukan penggeledahan di setiap tempat tertentu yang diduga terdapat setiap barang bukti pembukuan, pencatatan, dan dokumen lain serta melakukan penyitaan

negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tipikor yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara; 2) Mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat; dan/atau 3) Menyangkut kerugian keuangan negara paling sedikit Rp. 1 miliar.

Kategori perkara tersebut di atas, juga dipertegas dalam Penjelasan Umum UU KPK. Dengan demikian, tidak semua perkara tipikor menjadi kewenangan KPK, tetapi terbatas pada perkara-perkara yang memenuhi persyaratan yang digariskan dalam Pasal 11 UU KPK.

⁵ Secara teoritis, sasaran pokok dari pengaturan dan pengawasan sektor finansial adalah untuk mendorong keamanan dan kesehatan lembaga-lembaga keuangan melalui evaluasi dan pemantau yang berkesinambungan, termasuk penilaian terhadap manajemen resiko, kondisi keuangan, dan kepatuhan terhadap undang-undang dan regulasi. Lihat : Sukarela Batunagar, "Jaring Pengaman Keuangan : Kajian Literatur dan Prakteknya di Indonesia", Buletin Hukum Perbankan dan Kesenjangan, Vol. 4, No. 3, Jakarta, Desember 2006, hlm. 2.

⁶ Lihat : Pasal 1 angka 1 UU OJK.

- terhadap barang yang dapat dijadikan bahan bukti dalam perkara tindak pidana di sektor jasa keuangan;
- g. Meminta data, dokumen, atau alat bukti lain, baik cetak maupun elektronik kepada penyelenggara jasa telekomunikasi;
 - h. Dalam keadaan tertentu meminta kepada pejabat yang berwenang untuk melakukan pencegahan terhadap orang yang diduga telah melakukan tindak pidana di sektor jasa keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - i. Meminta bantuan aparat penegak hukum lain;
 - j. Meminta keterangan dari bank tentang keadaan keuangan pihak yang diduga melakukan atau terlibat dalam pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan;
 - k. Memblokir rekening pada bank atau lembaga keuangan lain dari pihak yang diduga melakukan atau terlibat dalam tindak pidana di sektor jasa keuangan;
 - l. Meminta bantuan ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana di sektor jasa keuangan; dan
 - m. Menyatakan saat dimulai dan dihentikannya penyidikan”.

Dalam hal terjadinya dugaan tindak pidana di bidang perbankan yang dilakukan oleh orang dalam, terdapat beberapa undang-undang yang biasanya diterapkan, yaitu :

1. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, berdasarkan ketentuan KUHP yang biasa dipakai, misalnya Pasal 263 (Pemalsuan), Pasal 372 (Penggelapan), Pasal 374 (Penggelapan Dalam Jabatan), Pasal 378 (Penipuan), dan Pasal 362 (Pencurian), dan sebagainya;
2. Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut “UU Tipikor”), ketentuan ini biasanya diterapkan terhadap kasus yang menimpa bank pemerintah. UU Tipikor dipergunakan untuk memudahkan menjerat pelaku, mengenakan hukuman yang berat dan memperoleh uang pengganti atas kerugian negara;
3. Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (selanjutnya disebut “UU Perbankan”), ketentuan dalam UU Perbankan biasanya diterapkan apabila Komisaris, Direksi, Pegawai, dan pihak terafiliasi dengan bank (“orang dalam”) atau orang yang mengaku menjalankan usaha bank sendiri sebagai pelakunya.

Kasus tindak pidana perbankan, bukan hanya tindak pidana yang terjadi di sektor perbankan, berdasarkan uraian tersebut di atas, ternyata terhadap bank-bank pemerintah termasuk PT. Bank Sumut sebagai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Provinsi Sumatera Utara dan Kabupaten/Kota yang berada di bawahnya, berbadan hukum Perseroan Terbatas (PT) juga dapat dilakukan penyelidikan dan penyidikan terjadinya dugaan tipikor. Akan tetapi, siapa pihak yang berhak untuk melakukan penyidikan dugaan tipikor tersebut di PT. Bank Sumut, apakah Kepolisian RI, Kejaksaan RI, KPK, atau OJK sendiri? Seandainya pun benar (“*quad non*”), OJK berhak dan berwenang untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan dugaan tipikor di BUMN maupun di BUMD, maka terdapat tumpang tindih aturan, dimana OJK juga mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan dan pencegahan terjadinya “*fraud*”, tetapi di sisi lain OJK berhak dan berwenang untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan dugaan tipikor pada bank. Namun, seyogyanya OJK hanya mempunyai kewenangan untuk melakukan penyidikan terhadap tindak pidana perbankan pada sektor jasa keuangan.

Dalam penelitian ini akan mengangkat contoh kasus yang dimulai dari pemeriksaan yang dilakukan oleh Tim Pemeriksa OJK Kantor Regional 5 terhadap PT. Bank Sumut pada tanggal 21 Februari 2014 s.d. 21 Maret 2014 di Kantor Pusat PT. Bank Sumut, Jalan Imam Bonjol No. 18, Kota Medan. Pemeriksaan tersebut merupakan bentuk pengawasan terhadap PT. Bank Sumut tahun 2013. Adapun hasil pemeriksaan ditemukan beberapa proses pengadaan yang tidak sesuai dengan SOP PT. Bank Sumut terhadap pekerjaan “Pengadaan Sewa Kendaraan Roda-4 (Mobil) Dinas dan Operasional PT. Bank Sumut Tahun 2013”, yaitu⁷ :

1. “HPS menggunakan harga penawaran dari salah satu peserta lelang;
2. Surat Perintah kerja (SPK) ditandatangani oleh Pelaksana Kepala Divisi Umum, sebelum kontrak ditandatangani;
3. Pekerjaan sewa kendaraan dilaksanakan sebelum kontrak ditandatangani;
4. Pengadaan sewa kendaraan tidak disertai analisis;

⁷ Keterangan Saksi Anton Purba, S.H., LL.M., dalam Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Medan No. 93/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Mdn., tertanggal 16 Februari 2017 An. Terdakwa Drs. M. Yahya, hlm. 161.

5. Salah satu peserta lelang kualifikasinya tidak sesuai;
6. Telah dilakukan pembayaran sebelum kontrak ditandatangani oleh Direksi;
7. Laporan Keuangan salah satu peserta lelang dinilai tidak akuntabel;
8. Penyediaan mobil tidak sesuai dengan jangka waktu”.

Terhadap temuan-temuan tersebut, PT. Bank Sumut memberikan tanggapan, sebagai berikut⁸:

1. “Penyusunan HPS telah membandingkan harga dari 2 vendor dan yang diambil adalah harga yang menguntungkan Bank;
2. Pejabat PPK merupakan ex-officio dengan jabatan Divisi Umum;
3. Bank menerbitkan SPK berdasarkan persetujuan Direksi atas usulan pemenang lelang dari Panitia Lelang dan sesuai ketentuan SPK harus segera diterbitkan setelah habis masa sanggahan;
4. Analisis kajian sewa kendaraan mobil tidak dilakukan karena sudah menjadi kebijakan manajemen Bank sejak tahun 2007, tidak melakukan pengadaan kendaraan namun hanya sewa kendaraan saja;
5. CV. Surya Pratama terdaftar dan memiliki sertifikasi kompetensi dan kualifikasi dari Asosiasi Profesi ARDIN dengan Kualifikasi B;
6. Bank hanya menilai Laporan Keuangan CV. Surya Pratama sebelum pengadaan 294 unit mobil sehingga tidak mengetahui perubahan aset setelah pengadaan mobil;
7. Bank telah memperbaiki Kontrak yang dikembalikan menjadi 1 (satu) tahun sesuai dengan usulan pengadaan”.

Walaupun seluruh temuan-temuan Tim Pemeriksa OJK Kantor Regional 5 tersebut telah ditindaklanjuti oleh PT. Bank Sumut, namun ternyata terhadap pekerjaan “Pengadaan Sewa Kendaraan Roda-4 (Mobil) Dinas dan Operasional PT. Bank Sumut Tahun 2013” yang dilaksanakan oleh beberapa pejabat-pejabat terkait pada PT. Bank Sumut telah dinyatakan bersalah melakukan “Tindak Pidana Korupsi Secara Bersama-Sama” berdasarkan Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Medan No. 93/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Mdn., tertanggal 16 Februari 2017 Jo. Putusan Pengadilan Tinggi Medan No. 6/Pid.Sus-TPK/2017/PT.Mdn., tertanggal 02 Juni 2017 An. Terdakwa/Terbanding Drs. M. Yahya yang telah berkekuatan hukum tetap (“*inkracht*”). Di dalam putusan yang berkekuatan hukum tetap tersebut, amarnya berbunyi :

1. “Menyatakan Terdakwa Drs. M. Yahya, tersebut di atas terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan Tindak Pidana Korupsi Secara Bersama-Sama sebagaimana didakwakan dalam Dakwaan Primer;
2. Menjatuhkan pidana kepada Terdakwa oleh karena itu dengan pidana penjara selama 4 (empat) tahun dan denda sejumlah Rp. 200.000.000,- (Dua Ratus Juta Rupiah) dengan ketentuan apabila denda tersebut tidak dibayar diganti dengan pidana kurungan selama 6 (enam) bulan;
3. Menetapkan masa penangkapan dan penahanan yang telah dijalani Terdakwa dikurangkan seluruhnya dari pidana yang dijatuhkan;
4. Menetapkan Terdakwa tetap ditahan;
5. Menyatakan barang bukti, berupa : A sampai dengan M dikembalikan kepada Penuntut Umum untuk digunakan dalam perkara Irwan Pulungan, S.Sos;
6. Membebaskan kepada Terdakwa membayar biaya perkara untuk tingkat pertama sejumlah Rp. 5.000,- (Lima Ribu Rupiah) dan tingkat banding sejumlah Rp. 2.500,- (Dua Ribu Lima Ratus Rupiah)”.

Jika hasil temuan OJK sebagai lembaga pengawas perbankan yang telah ditindaklanjuti tersebut tidaklah dapat menghindari PT. Bank Sumut dari penyidikan dan penyelidikan yang dilakukan oleh Penyidik, maka untuk apa OJK melakukan pengawasan. Pengawasan yang sudah dilakukan dan terhadap temuannya telah diakui kebenarannya serta dinyatakan tidak lagi menjadi suatu masalah hukum, maka pengawasan tersebut sungguh tidak ada kegunaannya. Penelitian ini mencoba mengkaji dan menganalisis sejauh mana peran OJK dalam melakukan pengawasan perbankan terhadap PT. Bank Sumut untuk mencegah terjadinya tindak pidana korupsi.

Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah di dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana fungsi penyelidikan dan penyidikan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dapat mencegah tindak pidana korupsi dalam industri perbankan?

⁸ Keterangan Saksi Anton Purba, S.H., LL.M., dalam Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Medan No. 93/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Mdn., tertanggal 16 Februari 2017 An. Terdakwa Drs. M. Yahya, hlm. 162.

2. Bagaimana peran dan fungsi Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam melakukan pengawasan perbankan pada PT. Bank Sumut dalam Putusan Tipikor Pengadilan Negeri Medan No. 93/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Mdn. Jo. Putusan Pengadilan Tinggi Medan No. 06/Pid.Sus-TPK/2017/PN.Mdn?

Tujuan Penelitian

Terkait dengan judul dan permasalahan yang dikemukakan dalam penelitian ini, maka tujuan penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis fungsi penyelidikan dan penyidikan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dapat mencegah tindak pidana korupsi dalam industri perbankan.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis peran dan fungsi Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam melakukan pengawasan perbankan pada PT. Bank Sumut dalam Putusan Tipikor Pengadilan Negeri Medan No. 93/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Mdn. Jo. Putusan Pengadilan Tinggi Medan No. 06/Pid.Sus-TPK/2017/PN.Mdn.

Manfaat Penelitian

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat baik yang bersifat praktis maupun teoretis.

Dari segi teoretis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran serta pemahaman dan pandangan baru serta dapat menjadi bahan kajian lebih lanjut untuk melahirkan konsep-konsep ilmiah yang ada. Dengan penelitian ini juga diharapkan dapat memperkaya pemahaman akademisi di bidang ilmu hukum, khususnya hukum bisnis, hukum perdata, dan hukum pidana.

Manfaat dari segi praktis, diharapkan penelitian dapat bermanfaat sebagai bahan masukan bagi OJK Kantor Regional 5 Sumatera Bagian Utara dalam melakukan pemeriksaan-pemeriksaan rutin terhadap bank-bank pemerintah.

KERANGKA TEORI

Teori Kewenangan (“*Theorie van Bevoegheid*”)

Teori kewenangan dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, yang menyatakan bahwa : “Dalam hukum tata negara, wewenang (“*bevoegheid*”) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (“*rechtsmacht*”). Jadi, dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan”.⁹ Menurut F.P.C.L. Tonner dalam Ridwan HR, berpendapat : “*Overheidsbevoegheid wordt in dit verband opgevat als het vermogen om positief recht vast te stellen en Aldus rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling en tussen overheid en te scheppen*”. Terjemahan bebas : “Kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintahan dengan warga negara”.¹⁰ Menurut Ferrazi, mendefinisikan kewenangan sebagai hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen, yang meliputi pengaturan (regulasi dan standarisasi), pengurusan (administrasi) dan pengawasan (supervisi) atau suatu urusan tertentu.¹¹

Adapun unsur-unsur kewenangan, terdiri dari¹² :

- 1) “Pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum;
- 2) Dasar Hukum adalah bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya; dan
- 3) Konformitas Hukum mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu)”.

Adapun macam-macam kewenangan, terdiri dari¹³ :

- 1) “Atribusi adalah wewenang yang diberikan atau ditetapkan untuk jabatan tertentu. Dengan demikian wewenang atribusi merupakan wewenang yang melekat pada suatu jabatan.
- 2) Pelimpahan, terdiri dari :

⁹ Philipus M. Hadjon, “Tentang Wewenang”, Yuridika No. 5 & 6, Tahun XII, September – Desember 1997, hlm. 1.

¹⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Rajawali Press, 2006), hlm. 100.

¹¹ Ganjong, *Pemerintah Daerah Kajian Politik dan Hukum*, (Bogor : Ghalia Indonesia, 2007), hlm. 93.

¹² Henc van Maarseveen, *Bevoegheid*, dimuat dalam P.W.C. Akkermans, et.al., *Algemene Bigrippen van Staatsrecht*, Tjeenk Willink, 1985, hlm. 49, diuraikan pula dalam makalah Philipus M. Hadjon, *Op.cit.*, hlm. 2.

¹³ Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm. 101-102.

- a) Delegasi adalah wewenang yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintah kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan;
- b) Mandat adalah wewenang yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah (atasan bawahan)".

Perbedaan pelimpahan kewenangan delegasi dan mandat, dapat dilihat pada Tabel 1 di bawah ini :

Tabel 1
Perbedaan Pelimpahan Kewenangan Antara Delegasi dan Mandat

	Mandat	Delegasi
Prosedur Pelimpahan	Dalam hubungan rutin atasan bawahan: hal biasa kecuali dilarang tegas	Dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain: dengan peraturan perundang-undangan
Tanggungjawab Jabatan dan Tanggung Gugat	Tetap pada pemberi mandat	Tanggungjawab jabatan dan tanggung gugat beralih kepada <i>delegataris</i>
Kemungkinan si pemberi menggunakan wewenang itu lagi	Setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu	Tidak dapat mengguakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas " <i>contraries actus</i> "
Tata Naskah Dinas	a.n., u.b., a.p.	Tanpa a.n. dll (langsung)

Sumber : Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Rajawali Press, 2006), hlm. 107.

Sifat kewenangan terdiri dari¹⁴ :

- 1) "Kewenangan Terikat, apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan.
- 2) Kewenangan Fakultatif, terjadi dalam hal badan tata usaha negara tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan.
- 3) Kewenangan Bebas, apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan tata usaha negara untuk menentukan mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkan. Kewenangan tersebut oleh Philipus M. Hadjon dibagi menjadi 2 (dua), yakni : kewenangan untuk memutus secara mandiri dan kewenangan kebebasan penilaian terhadap tersamar".

Dikaitkan dengan penelitian ini, maka Otoritas Jasa Keuangan (OJK) yang merupakan lembaga independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, mempunyai fungsi, tugas atau wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan di sektor jasa keuangan seperti perbankan, terkhususnya bank-bank pemerintah dan swasta, bank syariah dan konvensional, pasar modal, perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan dan jasa keuangan lainnya. Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) pengawasannya dilakukan oleh Badan Pengawas Pasar Modal – Lembaga Keuangan (Bapepam-LK) dan dialihkan kepada OJK pada akhir tahun 2012, sedangkan pengawasan bank yang dahulunya menjadi tugas atau wewenang BI dialihkan kepada OJK pada akhir tahun 2013.¹⁵

Wewenang OJK dalam pengaturan berdasarkan ketentuan Pasal 8 UU OJK, ketentuan ini berlaku secara umum di sektor jasa keuangan salah satunya di sektor perbankan, baik bank konvensional maupun bank syariah mengenai hal-hal dalam menetapkan peraturan pelaksanaan UU OJK di sektor jasa keuangan khususnya perbankan, menetapkan peraturan mengenai pengawasan dan keputusan OJK, menetapkan kebijakan pelaksanaan tugas OJK mengenai tata cara penetapan perintah tertulis, pengelola statuter, struktur organisasi dan infrastruktur, mengelola, memelihara, menatausahakan kekayaan dan kewajiban serta menetapkan peraturan mengenai tata cara peneanaan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Teori Pengawasan

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 78-79.

¹⁵ Ichsan Ferdinan S., "Kewenangan Bank Indonesia Setelah Disahkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan", *Privat Law*, Edisi 02 Juli – Oktober 2013, hlm. 5-12.

Menurut Kusnadi, definisi pengawasan, adalah sebagai berikut¹⁶ :

“Pengawasan adalah memantau atau memonitor pelaksanaan rencana apakah telah dikerjakan dengan benar atau tidak atau suatu proses yang menjamin bahwa tindakan telah sesuai dengan rencana. Pengawasan tidak akan dapat dilakukan jika tidak ada rencana dan rencana akan menjadi kenyataan jika ditindak lanjuti oleh pengawasan”.

Menurut Abdurrahmat Fathoni mendefinisikan pengawasan bahwa : “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan aparat atau unit bertindak atas nama pimpinan organisasi dan bertugas mengumpulkan segala data dan informasi yang diperlukan oleh pimpinan organisasi untuk menilai kemajuan dan kemunduran dalam pelaksanaan pekerjaan”.¹⁷ Sedangkan, menurut Hendry Fayol yang dikutip oleh Sofyan menyatakan definisi pengawasan, sebagai berikut : “Pengawasan mencakup upaya memeriksa apakah semua terjadi sesuatu dengan rencana yang ditetapkan, perintah yang dikeluarkan dan prinsip dianut. Juga dimaksudkan untuk mengetahui kelemahan dan kesalahan agar dapat dihindari kejadiannya di kemudian hari”.¹⁸

Lebih lanjut, menurut Kadarman menyatakan definisi pengawasan adalah sebagai berikut¹⁹ :

“Pengawasan adalah suatu upaya yang sistematis untuk menetapkan kinerja standar pada perencanaan untuk merancang sistem umpan balik informasi, untuk membandingkan kinerja aktual dengan standar yang telah ditentukan, untuk menetapkan apakah telah terjadi suatu penyimpangan tersebut, serta untuk mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan telah digunakan seefektif dan seefisien mungkin guna mencapai tujuan perusahaan”.

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pengawasan merupakan hal penting dalam menjalankan suatu perencanaan. Dengan adanya pengawasan maka perencanaan yang diharapkan dapat terpenuhi dan berjalan dengan baik. Tanpa adanya pengawasan dari pihak pimpinan/atasannya maka perencanaan yang telah ditetapkan akan sulit diterapkan oleh bawahan dengan baik. Sehingga tujuan yang diharapkan akan sulit terwujud.

Disarikan dari pendapat Koontz, et.al., tentang teknik pengawasan, terdapat dua cara untuk memastikan pegawai merubah tindakan/sikapnya yang telah mereka lakukan dalam bekerja, yaitu dengan dilakukannya pengawasan langsung (*direct control*) dan pengawasan tidak langsung (*indirect control*). Pengawasan langsung diartikan sebagai teknik pengawasan yang dirancang bangun untuk mengidentifikasi dan memperbaiki penyimpangan rencana. Dengan demikian pada pengawasan langsung ini, pimpinan organisasi mengadakan pengawasan secara langsung terhadap kegiatan yang sedang dijalankan, yaitu dengan cara mengamati, meneliti, memeriksa dan mengecek sendiri semua kegiatan yang sedang dijalankan tadi. Tujuannya adalah agar penyimpangan-penyimpangan terhadap rencana yang terjadi dapat diidentifikasi dan diperbaiki. Menurut Koontz, et.al, pengawasan langsung sangat mungkin dilakukan apabila tingkat kualitas para pimpinan dan bawahannya rendah.²⁰

Dari pendapat Koontz, et.al., di atas, menurut Viktor M. Situmorang dan Jusuf Juhir mengklasifikasikan teknik pengawasan berdasarkan berbagai hal, yaitu²¹ :

- 1) “Pengawasan Langsung dan Pengawasan Tidak Langsung
 - a) Pengawasan Langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara “*on the spot*” di tempat pekerjaan, dan menerima laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksana. Hal ini dilakukan dengan inspeksi.
 - b) Pengawasan Tidak Langsung, diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana, baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa pengawasan “*on the spot*”.
- 2) Pengawasan Preventif dan Represif
 - a) Pengawasan Preventif dilakukan melalui pre-audit sebelum pekerjaan dimulai. Misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan, rencana kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber-sumber lain.
 - b) Pengawasan Represif, dilakukan melalui post-audit, dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya.

¹⁶ Kusnadi, *Pengantar Manajemen Konseptual dan Perilaku*, (Malang : Universitas Brawijaya, 1999), hlm. 265.

¹⁷ Abdurrahmat Fathoni, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, (Bandung : Rineka Cipta, 2006), hlm. 30.

¹⁸ Sofyan Syafri Harahap, *Akuntansi Aktiva Tetap*, Ed. Ke-3, (Jakarta : Raja Grafindo, 2004), hlm. 12.

¹⁹ Kadarman, *Pengantar Ilmu Manajemen*, (Jakarta : Prenhallindo, 2001), hlm. 159.

²⁰ O'Donnell Koontz dan Wehrich, *Pengantar Ilmu Manajemen*, (Jakarta : Rajawali, 2001).

²¹ Viktor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Pengawasan*, (Jakarta : Gunung Agung, 1994), hlm. 27.

- 3) Pengawasan Intern dan pengawasan Ekstern
 - a) Pengawasan Intern, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Pada dasarnya pengawasan harus dilakukan oleh pucuk pimpinan sendiri. Setiap pimpinan unit dalam organisasi pada dasarnya berkewajiban membantu pucuk pimpinan mengadakan pengawasan secara fungsional sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing.
 - b) Pengawasan Ekstern, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi sendiri, seperti halnya pengawasan di bidang keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sepanjang meliputi seluruh Aparatur Negara dan Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara terhadap departemen dan instansi pemerintah lain”.

Pengawasan yang dilakukan OJK terhadap manajemen operasional bank untuk menetapkan status dan tindak lanjut pengawasan bank, terdiri dari²² :

- 1) Pengawasan Normal, dilakukan terhadap bank yang memenuhi kriteria tidak memiliki potensi atau tidak membahayakan kelangsungan usahanya.
- 2) Pengawasan Intensif, jika memenuhi salah satu kriteria KPMM kurang dari 8%, rasio modal inti (tier 1) kurang dari persentase tertentu yang ditetapkan oleh OJK, rasio GWM dalam rupiah kurang dari 5%, rasio kredit bermasalah (*non performing loan*) secara neto lebih dari 5% dari total kredit, tingkat kesehatan bank dengan peringkat komposit 4 atau 5, peringkat komposit 3 dan GCG peringkat 4.
- 3) Pengawasan Khusus, dengan kriteria rasio KPMM kurang dari 8%, rasio GWM dalam rupiah kurang dari 5%.

Mengenai wewenang OJK dalam pengaturan dan pengawasan terhadap bank yang cukup luas sehingga dalam penelitian ini perlu dibatasi bahwa yang akan diteliti oleh penulis adalah pengaturan dan pengawasan mengenai kesehatan bank oleh OJK Kantor Regional 5 terhadap Kantor Pusat PT. Bank Sumut yang merupakan salah satu Bank Pembangunan Daerah (BPD) yang beroperasi di wilayah Provinsi Sumatera Utara.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Fungsi Penyelidikan dan Penyidikan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Dalam Mencegah Tindak Pidana Korupsi Dalam Industri Perbankan

1. Tindak Pidana Korupsi Dalam Industri Perbankan Yang Berbentuk Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/D)

Tindak pidana merupakan pengertian dasar dalam hukum pidana (yuridis normatif). Kejahatan atau perbuatan jahat yang didapat diartikan secara yuridis atau kriminologis. Kejahatan atau perbuatan jahat dalam arti yuridis normatif adalah perbuatan seperti yang terwujud “*in-abstacto*” dalam peraturan pidana.²³ Selain perbuatan tersebut dilarang dan diancam pidana oleh peraturan perundang-undangan, harus juga bersifat melawan hukum atau bertentangan dengan kesadaran hukum masyarakat. Setiap tindak pidana selalu dipandang bersifat melawan hukum, kecuali ada alasan pembenar.²⁴ Sedangkan kejahatan dalam arti kriminologis adalah perbuatan manusia yang menyalahi norma yang hidup dimasyarakat secara konkrit.

Tindak pidana di sektor jasa keuangan merupakan hukum pidana khusus sebagai hukum pidana yang berlaku khusus untuk perbuatan-perbuatan tertentu. Hukum pidana khusus sebagai perundang-undangan di bidang tertentu yang memiliki sanksi pidana, atau tindak pidana yang diatur dalam perundang-undangan tindak pidana bersifat khusus di luar KUHP.²⁵

Tujuan pengaturan tindak pidana yang bersifat khusus adalah untuk mengisi kekurangan ataupun kekosongan hukum yang tidak tercakup pengaturannya dalam KUHP. Namun, dalam pengertian bahwasanya pengaturan masih tetap dan berada dalam batas-batas yang diperkenankan oleh hukum pidana materiil dan formil. Penerapan ketentuan pidana khusus dimungkinkan berdasarkan asas “*lex specialis derogate generalis*”, yang mengisyaratkan bahwa ketentuan yang bersifat khusus akan lebih diutamakan daripada ketentuan yang bersifat umum.²⁶

Ketentuan pasal tindak pidana korupsi dalam UU Tipikor biasanya penegak hukum, baik Penyidik Polisi, Jaksa, dan KPK selalu menggunakan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3. Adapun bunyi ketentuan tersebut, sebagai berikut :

²² Pasal 2 Jo. Pasal 3 Jo. Pasal 4 Jo. Pasal 5 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 15/POJK.03/2017 tentang Penetapan Status dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum.

²³ Pasal 49 ayat (3) UU OJK.

²⁴ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1996), hlm. 153.

²⁵ Aziz Syamsuddin, *Tindak Pidana Khusus*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2011), hlm. 12.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 11.

Pasal 2 UU Tipikor, menyatakan bahwa :

“Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)”.

Pasal 3 UU Tipikor, menyatakan bahwa :

“Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)”.

Penyelidikan dan penyidikan tindak pidana korupsi terhadap bank-bank pemerintah berbentuk Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/D) dalam kaitannya dengan pasal tindak pidana korupsi, yaitu terkait dengan unsur “Dapat Merugikan Keuangan Negara atau Perekonomian Negara”. Unsur kata “Dapat” sebelum frase “Merugikan Keuangan Atau Merugikan Keuangan Atau Perekonomian Negara”, demi hukum telah dianulir oleh Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 25/PUU-XIV/2016, tertanggal 25 Januari 2017.²⁷ Menurut Mahkamah Konstitusi RI, kata “Dapat” dalam ketentuan korupsi seperti diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor inskonstitusional, Mahkamah berpendapat kata “Dapat” dalam ketentuan tersebut menimbulkan banyaknya penafsiran yang hanya mengarah pada indikasi “potensi kehilangan” (“*potential loss*”), sehingga bertentangan dengan UUD 1945 dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.²⁸

Masih menurut Mahkamah Konstitusi RI, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 25/PUU-XIV/2016, tertanggal 25 Januari 2017, menilai pencantuman kata “Dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor membuat delik kedua pasal tersebut menjadi delik formil sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 003/PUU-IV/2006, tertanggal 25 Juli 2006. Hal tersebut seringkali disalahgunakan untuk menjangkau banyak perbuatan yang diduga merugikan keuangan negara, termasuk terhadap kebijakan atau keputusan yang diambil bersifat mendesak dan belum ditemukan landasan hukumnya.²⁹

Selanjutnya, menurut Mahkamah Konstitusi RI, menyampaikan kriminalisasi kebijakan sering terjadi karena terdapat perbedaan pemaknaan kata “Dapat” dalam unsur merugikan keuangan negara dalam tindak pidana korupsi oleh Aparat Penegak Hukum. Pencantuman kata “Dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor menimbulkan ketidakpastian hukum dan bertentangan dengan jaminan bahwa setiap orang berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28G ayat (1) UUD 1945.³⁰

Selain itu, kata “Dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor juga bertentangan dengan prinsip perumusan tindak pidana yang harus memenuhi prinsip hukum harus tertulis (“*lex scripta*”), harus ditafsirkan seperti yang dibaca (“*lex stricta*”), dan tidak multitafsir (“*lex certa*”), oleh karenanya bertentangan dengan prinsip negara hukum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.³¹

Penerapan unsur “Merugikan Keuangan Negara” dengan menggunakan konsepsi “*actual loss*” lebih memberikan kepastian hukum yang adil dan bersesuaian dengan upaya sinkronisasi dan harmonisasi instrumen hukum nasional dan internasional seperti dalam UU Administrasi Pemerintahan. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi RI tersebut di atas, maka unsur “Yang Dapat Merugikan Keuangan Negara Atau Perekonomian Negara” demi hukum telah diubah menjadi “Yang Merugikan Keuangan Negara Atau Perekonomian Negara”. Dengan demikian,

²⁷ Adapun amar Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 25/PUU-XIV/2016, tertanggal 25 Januari 2017, hlm. 116-117, menyatakan bahwa : “1) Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian; 2) Menyatakan kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; 3) Menolak permohonan Para Pemohon untuk selain dan selebihnya; 4) Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya”.

²⁸ *Ibid.*, hlm. 112-113.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 113.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 113.

³¹ *Ibid.*, hlm. 113-114.

dibutuhkan hasil audit kerugian keuangan negara yang nyata dan pasti (*actual loss*), bukan yang dibuat-buat, sehingga mengakibatkan kriminalisasi bagi terdakwa.

Dalam hal membuktikan unsur “Yang Merugikan Keuangan Negara Atau Perekonomian Negara” diperlukan adanya Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (PKKN). Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 25/PUU-XIV/2016, tertanggal 25 Januari 2017, Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (PKKN) ini menjadi wajib dilaksanakan terlebih dahulu dalam penyelidikan sebelum menentukan tersangka dalam perkara tindak pidana korupsi yang ditangani oleh penegak hukum. Begitu juga terhadap Kejaksaan Tinggi Sumut yang selalu melakukan penghitungan kerugian keuangan negara menggunakan bantuan jasa dari beberapa lembaga audit, seperti Badan Pemeriksa Keuangan RI (BPK), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan RI (BPKP), serta Akuntan Publik yang ditunjuk.

Dalam melakukan Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (PKKN) dalam perkara tindak pidana korupsi, berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disebut UU BPK), dilakukan oleh lembaga yang berwenang untuk melakukan penghitungan kerugian keuangan negara, dalam hal ini adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).³² Kerugian negara sendiri adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai.³³

Selain BPK, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) juga berwenang untuk menetapkan mengenai adanya kerugian keuangan negara. Ini terkait dengan fungsi BPKP yaitu melaksanakan pengawasan terhadap keuangan dan pembangunan. Kewenangan badan ini dituangkan dalam Surat Keputusan Presiden RI No. 31 Tahun 1983 yang pada intinya menyatakan bahwa BPKP memiliki kewenangan menghitung kerugian Negara. Namun dalam perkembangannya, kewenangan BPKP dalam menghitung kerugian keuangan negara mulai banyak dipersoalkan, khususnya dalam kaitannya dengan penanganan perkara korupsi. Bahkan tidak sedikit yang berujung pada gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).³⁴

Kewenangan BPKP untuk menghitung kerugian keuangan negara, menurut Dian Puji Simatupang, sebagai ahli hukum anggaran negara dan keuangan publik dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia, menyatakan bahwa : “BPKP sudah tidak lagi berwenang memeriksa dan menghitung kerugian negara pasca diterbitkannya Keputusan Presiden RI No. 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen”.³⁵ Belum lagi, selesai pertentangan mengenai siapa yang berhak menghitung kerugian keuangan negara antara BPK dan BPKP, sekarang muncul Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 31/PUU-X/2012, tertanggal 23 Oktober 2012 yang menegaskan bahwa Penyidik Tindak Pidana Korupsi berhak melakukan koordinasi dengan lembaga apapun, termasuk BPK dan BPKP, atau lembaga lain yang mempunyai kemampuan menentukan kerugian negara. Penilaiannya bergantung sepenuhnya kepada Majelis Hakim.³⁶

³² Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, menyatakan bahwa : “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”.

³³ Pasal 1 ayat (15) Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, yang menyatakan bahwa : “Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”. Lihat juga : Theodorus M. Tuanakkota, *Menghitung Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta : Salemba Empat, 2009), hlm. 89, yang menyatakan bahwa : “Sedangkan pengertian kerugian keuangan atau kekayaan Negara yang dimaksud dalam Buku Petunjuk ini adalah suatu kerugian Negara yang tidak hanya bersifat riil yaitu benar-benar telah terjadi namun juga yang bersifat potensial yaitu yang belum terjadi seperti adanya pendapatan Negara yang akan diterima dan lain sebagainya”.

³⁴ Lihat : Putusan Mahkamah Agung RI No. 75 PK/TUN/2015, tertanggal 13 Oktober 2015 Jo. Putusan Mahkamah Agung RI No. 263 K/TUN/2014, tertanggal 21 Juli 2014 Jo. Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta No. 167/B/2013/PT.TUN.JKT., tertanggal 28 Januari 2014 Jo. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta No. 231/G/2012/PTUN-JKT., tertanggal 01 Mei 2013 an. Para Penggugat Ir. Indar Atmanto, dkk., melawan BPKP RI, dkk., yang tingkat pertama telah menyatakan tidak sah Surat Deputi Kepala Bidang Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Bidang Investigasi No. SR-1024/D6/01/2012 tanggal 9 November 2012, perihal : Laporan Hasil Audit Dalam Rangka Penghitungan Kerugian Keuangan Negara Atas Kasus Dugaan Tindak Pidana Korupsi Dalam Penggunaan Jaringan Frekwensi Radio 2,1 GHZ/Generasi Tiga (3G) oleh PT. Indosat, Tbk., dan PT. Indosat Mega Media (IM2) beserta lampiran yang berupa Laporan Hasil Penghitungan Kerugian Keuangan Negara tanggal 31 Oktober 2012 yang dibuat oleh Tim BPKP. Namun, terhadap putusan tersebut telah dibatalkan pada tingkat *Judex Juris* di Mahkamah Agung RI.

³⁵ Website Hukumonline.com, “Dian Puji Simatupang : Kontroversi Akuntan Publik Menghitung Kerugian Negara”, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt50dd4af2ebced/kontroversi-akuntan-publik-menghitung-kerugian-negara>, diakses pada hari Selasa, tanggal 19 Desember 2017.

³⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 31/PUU-X/2012, tertanggal 23 Oktober 2012, hal. 53, pertimbangan hukum Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, menyatakan bahwa : “... oleh sebab itu menurut Mahkamah, KPK bukan hanya dapat berkoordinasi dengan BPKP dan BPK dalam rangka pembuktian suatu

Berdasarkan putusan tersebut, maka Mahkamah Konstitusi RI mencoba memperluas penafsiran instansi yang berwenang dalam menghitung kerugian negara, yaitu :

1. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK-RI);
2. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP-RI);
3. Instansi Lainnya, misalnya mengundang Ahli atau dengan meminta bahan dari Inspektorat Jenderal atau badan yang mempunyai fungsi yang sama dengan itu dari masing-masing Instansi Pemerintah;
4. Pihak-pihak lain (termasuk dari perusahaan) yang dapat menunjukkan kebenaran materiil dalam penghitungan kerugian keuangan negara dan/atau dapat membuktikan perkara yang sedang ditanganinya.

Dalam hal bank-bank pemerintah berbentuk Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/D), terkait dalam penyelidikan dan penyidikan tindak pidana korupsi tidak dapat dilepaskan dari asal kekayaan dari BUMN/D tersebut. Jika, BUMN/D tersebut berbadan hukum Perseroan Terbatas, maka berlaku kepadanya asas "*separate legal entity*", yaitu pemisahan harta kekayaan antara perseroan dengan pemiliknya.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN), berbunyi bahwa : "Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan". BUMN terdiri dari Perusahaan Umum dan Perusahaan Perseroan. Dalam hal BUMN berbentuk Perusahaan Perseroan, maka berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU BUMN, yang berbunyi "Perusahaan Perseroan yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan".

Dalam Pasal 1 angka 1 dan angka 2 UU BUMN, jelas terlihat bahwa BUMN berbadan hukum Perseroan Terbatas bahwasanya modal PT BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan berbentuk saham-saham. Sehingga, dengan demikian telah dapat dipastikan tidak dapat memenuhi unsur dari Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor.

Begitu juga dengan BUMD yang menurut Pasal 339 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Otonomi Daerah (selanjutnya disebut UU Otda) menyatakan bahwa : "Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah". Selanjutnya, BUMD berbentuk Perusahaan Perseroan Daerah berdasarkan Pasal 339 ayat (2) UU Otda pembentukan badan hukumnya juga berbentuk perseroan terbatas diatur berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas.

Jika, BUMD berbentuk Perusahaan Perseroan Daerah (PT), maka telah dapat dipastikan kekayaannya bukanlah berasal dari keuangan daerah atau perekonomian daerah melainkan dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Pemisahan harta kekayaan daerah ini dimaksudkan agar setiap BUMD berbadan hukum Perseroan Terbatas terpisah kekayaannya dari kekayaan daerah menjadi kekayaan Perseroan Terbatas tersebut. Sehingga dengan demikian, unsur pokok dari Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor pun tidak dapat terpenuhi.

Bank-bank pemerintah yang merupakan BUMN, antara lain³⁷ :

1. "PT. Bank Negara Indonesia (Persero), Tbk.
2. PT. Bank Rakyat Indonesia (Persero), Tbk.
3. PT. Bank Tabungan Negara (Persero), Tbk.
4. PT. Bank Mandiri (Persero), Tbk".

Adapun anak perusahaan bank BUMN, terdiri dari³⁸ :

1. "BRI Syariah (anak perusahaan Bank BRI).
2. BRI Agro, Tbk. d/h. Bank Agro Niaga, Tbk. (anak perusahaan Bank BRI).
3. BNI Syariah (anak perusahaan Bank BNI).
4. Mandiri Taspen Pos d/h. Bank Sinar Harapan Bali (anak perusahaan Bank Mandiri)".

tindak pidana korupsi, melainkan dapat juga berkoordinasi dengan instansi lain, bahkan bisa membuktikan sendiri di luar temuan BPKP dan BPK, misalnya dengan mengundang Ahli atau dengan meminta bahan dari Inspektorat Jenderal atau badan yang mempunyai fungsi yang sama dengan itu dari masing-masing instansi pemerintah, bahkan dari pihak-pihak lain (termasuk dari perusahaan), yang dapat menunjukkan kebenaran materiil dalam penghitungan kerugian keuangan negara dan/atau dapat membuktikan perkara yang sedang ditangani..."

³⁷ Website Resmi Wikipedia, "Daftar Bank di Indonesia", https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_bank_di_Indonesia#Bank_pemerintah., diakses pada hari Selasa, tanggal 19 Desember 2017.

³⁸ *Ibid.*

Di Sumatera Utara, terdapat BUMD berbadan hukum Perseroan Terbatas, yaitu PT. Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara (selanjutnya disebut PT. Bank Sumut). Dalam hal, penelitian ini khusus mengangkat mengenai perkara “Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengadaan Sewa Kendaraan Dinas dan Operasional PT. Bank Sumut Tahun 2013” yang telah berkekuatan hukum tetap dan telah menghukum salah satu Direktur PT. Bank Sumut, yaitu inisial “M.Y”.

Dalam hal, unsur tindak pidana korupsi tidak akan dapat terpenuhi apabila menyangkut dengan Perseroan Terbatas, maka kenapa Jaksa Penidik masih dapat melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap PT. Bank Sumut tersebut. Jawaban atas pertanyaan tersebut, harus dikaitkan dengan terjadinya dualisme pendapat mengenai hal ini. Pendapat Jaksa Penidik yang menganggap bahwa PT. Bank Sumut sebagai BUMD Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dapat dilakukan penyidikan tindak pidana korupsi adalah dikarenakan berdasarkan Pasal 2 huruf g Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU Keuangan Negara), yang berbunyi :

“Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi :

g. 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”.

Berdasarkan definisi “keuangan negara” tersebut pada Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara tersebut, telah memberikan dualisme pendapat mengenai kekayaan negara/daerah yang dipisahkan. Sehingga berpeluang kepada penyidik untuk melakukan penyidikan tindak pidana korupsi terhadap bank-bank pemerintah.

2. Penyelidikan dan Penyidikan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Dalam Mencegah Tindak Pidana Korupsi Terhadap Bank-Bank Pemerintah

Sebagaimana diketahui bahwasanya OJK memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap sektor perbankan, khususnya bank-bank pemerintah dan swasta. Dalam rangka menjalankan kewenangan pengawasan tersebut, OJK juga memiliki kewenangan untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan. Penyelidikan dan penyidikan dilakukan OJK apabila terhadap temuan yang didapatinya pada saat melakukan pemeriksaan tidak ditindaklanjuti. Dengan tidak ditindaklanjutinya temuan OJK tersebut, maka Penyidik OJK dapat melakukan upaya-upaya berupa lidik dan sidik.

Jika kembali kepada tugas pengawasan yang dilakukan OJK terhadap sektor perbankan seyogyanya adalah untuk manajemen resiko. Resiko-resiko tersebut terdiri dari resiko kredit, pasar, likuiditas, operasional, hukum, reputasi, strategi, dan kepatuhan. Apabila seluruh resiko telah dilakukan pengawasan oleh OJK, maka tentu saja dapat meminimalisir terjadinya tindak pidana korupsi terhadap bank-bank pemerintah yang berbentuk BUMN/D. Dengan adanya pengawasan yang dilakukan OJK tersebut, maka diharapkan dapat mencegah terjadinya tindak pidana korupsi di lingkungan BUMN/D.

Dalam tindak pidana korupsi sebagaimana telah diuraikan pada bab sebelumnya bahwasanya Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor terdapat unsur “Secara Melawan Hukum” dalam arti formil. Unsur melawan hukum dalam arti formil maksudnya adalah bahwa perbuatan pelaku harus memenuhi seluruh unsur-unsur perbuatan yang terdapat peraturannya. Peraturan perundang-undangan disini pun harus memenuhi Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyatakan bahwa :

“Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan, terdiri atas :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, kekuatan hukum setiap jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tersebut di atas adalah sesuai dengan hierarki Pasal 7 ayat (1) ketentuan tersebut, artinya peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai kekuatan hukum yang berjenjang. Jenis peraturan perundang-undangan selain yang ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) ketentuan tersebut tersebut, juga mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial (KY), Bank Indonesia (BI), Menteri, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan

undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat sesuai Pasal 8 ayat (1) ketentuan tersebut.

Berdasarkan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, seluruh jenis-jenis peraturan perundang-undangan tersebut di atas, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Namun, sebaliknya terhadap jenis peraturan perundang-undangan yang tidak termasuk ke dalam jenis-jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, maka jenis peraturan perundang-undangan yang tidak termasuk ke dalam jenis-jenis peraturan perundang-undangan dimaksud tidak diakui keberadaannya dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Sebagai contoh dalam penelitian ini : dikaitkan dengan dasar pemenuhan unsur “Secara Melawan Hukum” yang didakwakan oleh Penuntut Umum dengan menggunakan tolok ukur, pedoman, atau parameter berupa Peraturan Direksi PT. Bank Sumut No. 003/Dir/Dum-LG/PBS/2011 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa di Lingkungan PT. Bank Sumut, maka berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Direksi PT. Bank Sumut tersebut tidak termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan menurut hukum, oleh karenanya Peraturan Direksi PT. Bank Sumut tersebut tidak dapat digunakan Jaksa Penuntut Umum untuk menentukan perbuatan Terdakwa (ic. Direktur Operasional PT. Bank Sumut) telah memenuhi unsur “Secara Melawan Hukum” dalam arti formil yaitu melanggar Peraturan Direksi PT. Bank Sumut. Dengan demikian, menurut penulis, Peraturan Internal Bank BUMN/D PT tidak dapat dijadikan tolok ukur untuk memenuhi unsur “Secara Melawan Hukum” dalam arti formil pada Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor.

Dikaitkan dengan contoh kasus yang diangkat dalam penelitian ini, yaitu Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Medan No. 93/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Mdn., tertanggal 16 Februari 2017. Ternyata salah satu hakim yang menyidangkan perkara korupsi tersebut, Hakim Anggota I, Sri Wahyuni Batubara berpendapat sebagai berikut :

“Menimbang, bahwa berdasarkan Peraturan Direksi PT. Bank Sumut Nomor : 003/Dir/Dum-LG/PBS/2011 tanggal 18 Agustus 2011 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa di Lingkungan PT. Bank Sumut pada bagian Konsiderans/Menimbang huruf a menyatakan bahwa Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah tidak dapat dijadikan acuan dalam Pengadaan Barang/Jasa di lingkungan PT. Bank Sumut, karena tidak merupakan beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) oleh karenanya Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah tidak berlaku dalam Pengadaan barang/Jasa di lingkungan PT. Bank Sumut termasuk Pengadaan Sewa Kendaraan Mobil Operasional PT. Bank Sumut Tahun 2013;

Menimbang, bahwa Hakim Anggota I juga tidak sependapat dengan Jaksa Penuntut Umum tentang terbuiktinya melawan hukum dalam arti formil karena melawan hukum dalam arti formil yaitu perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang dijelaskan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sedangkan Peraturan Direksi PT. Bank Sumut Nomor : 003/Dir/Dum-LG/PBS/2011 tanggal 18 Agustus 2011 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa di Lingkungan PT. Bank Sumut tidak termasuk peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tersebut”.

Pendapat Hakim Anggota I dalam Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Medan No. 93/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Mdn., tertanggal 16 Februari 2017, telah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Hakim Anggota I tersebut memandang bahwasanya Peraturan Internal Bank BUMN/D PT tidak dapat digunakan sebagai tolok ukur untuk memenuhi unsur Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor terkait unsur “Secara Melawan Hukum” dalam arti formil. Menurut penulis, jika seandainya pun seluruh peraturan perundang-undangan telah diuji kepada Bank BUMN/D PT yang diperiksa Tim Pemeriksa OJK tidak ada yang dilanggar, maka bagaimana mungkin penegak hukum lain untuk menyatakan perbuatan pejabat-pejabat Bank BUMN/D PT tersebut telah melanggar ketentuan UU Tipikor. Sebab, unsur Pasal 2 ayat (1)-nya saja tidak terpenuhi, maka secara hukum acara pidana ketentuan pasal yang didakwakan kepada pelaku tidak akan dapat terpenuhi pula.

Dikarenakan Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor tidak akan terpenuhi disebabkan pemenuhannya diharuskan memenuhi unsur melawan hukum dalam arti formil, sementara Peraturan Internal Bank BUMN/D PT tidak termasuk ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Jika dikaitkan lagi dengan pemeriksaan yang dilakukan oleh Tim Pemeriksa OJK terhadap Bank BUMN/D PT mengenai pengujian audit kepatuhan berdasarkan Pasal 5 ayat (1) huruf c Peraturan

Otoritas Jasa Keuangan No. 41/POJK.03/2017 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pemeriksaan Bank, sesungguhnya bertujuan untuk meminimalisir atau meniadakan resiko hukum yang akan dihadapi oleh Bank BUMN/D PT.

Dalam hal resiko hukum telah dihindari dan temuan-temuan Tim Pemeriksa OJK pun telah ditindaklanjuti dan OJK menyatakan tidak mempermasalahkannya lagi, maka pengurus Bank BUMN/D PT tersebut tidak dapat dimintai pertanggungjawabannya lagi secara hukum. Terhitung tanggal posisi pemeriksaan Bank BUMN/D PT tersebut. Hal ini dikarenakan OJK sebagai lembaga negara yang bertugas dan berwenang mengawasi industri perbankan adalah satu-satunya pihak yang berhak dan berwenang melakukan pengawasan, sehingga apabila terjadi perbuatan melawan hukum terkait peraturan perundang-undangan, maka pihak OJK-lah sebagai satu-satunya lembaga negara yang berhak melakukan penyelidikan dan penyidikan tindak pidana tersebut, termasuk tindak pidana korupsi.

Analisis Putusan Tipikor Pengadilan Negeri Medan No. 93/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Mdn. Jo. Putusan Pengadilan Tinggi Medan No. 06/Pid.Sus-TPK/2017/PN.Mdn. Berdasarkan Perspektif Peran dan Fungsi OJK Dalam Melakukan Pengawasan PT. Bank Sumut

Sesuai keterangan-keterangan saksi Anton Purba sebagai Ketua Tim Pemeriksa OJK Kantor Regional 5 Sumatera Bagian Utara dan ahli Muzakir sebagai ahli hukum pidana materil, maka Putusan Tipikor Pengadilan Negeri Medan No. 93/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Mdn. Jo. Putusan Pengadilan Tinggi Medan No. 06/Pid.Sus-TPK/2017/PN.Mdn., dapat dianalisis berdasarkan perspektif peran dan fungsi OJK dalam mengawasi PT. Bank Sumut, sebagai berikut :

1. Peraturan Direksi PT. Bank Sumut No. 003/Dir/Dum-LG/PBS/2011 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa di Lingkungan PT. Bank Sumut Hanya Merupakan Peraturan Internal Bank Yang Tidak Termasuk Ke Dalam Jenis Peraturan Perundang-Undangan Sesuai Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwasanya berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 003/PUU-IV/2006 tertanggal 25 Juli 2006 unsur "Secara Melawan Hukum" dalam Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor telah menggariskan bahwa Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor yang berkaitan dengan sifat melawan hukum materil bertentangan dengan UUD 1945 dan karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, oleh karenanya unsur "Secara Melawan Hukum" haruslah bersifat melawan hukum dalam arti formil. Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi RI tersebut, maka tidak terbantahkan lagi bahwasanya unsur "Secara Melawan Hukum" dalam Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor haruslah bersifat melawan hukum dalam arti formil, maka unsur "Secara Melawan Hukum" tersebut adalah suatu perbuatan yang dilarang atau bertentangan dengan ketentuan hukum yang tertulis yang terdapat dalam rumusan suatu delik menurut undang-undang.

Dikaitkan dengan Peraturan Direksi PT. Bank Sumut No. 003/Dir/Dum-LG/PBS/2011 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa di Lingkungan PT. Bank Sumut yang dijadikan tolak ukur, pedoman atau parameter Jaksa Penuntut Umum untuk membuktikan tentang adanya suatu perbuatan melawan hukum yang dilakukan Terdakwa "M.Y" secara bersama-sama, maka sesungguhnya peraturan direksi tersebut hanyalah merupakan peraturan internal Bank Sumut yang keberlakuannya juga hanya secara internal saja dan bukan pula merupakan peraturan perundang-undangan yang memiliki rumusan suatu delik.

Unsur "Secara Melawan Hukum" dalam arti formil adalah melanggar hukum peraturan perundang-undangan, apabila hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyatakan bahwa :

"Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan, terdiri atas :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota";

Berdasarkan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, kekuatan hukum setiap jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tersebut di atas adalah sesuai dengan hierarki Pasal 7 ayat (1) ketentuan tersebut, artinya peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai kekuatan hukum yang berjenjang. Jenis

peraturan perundang-undangan selain yang ditentukan undang-undang tersebut, juga mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial (KY), Bank Indonesia (BI), Menteri, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat sesuai Pasal 8 ayat (1) ketentuan tersebut.

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, seluruh jenis-jenis peraturan perundang-undangan tersebut di atas, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Namun sebaliknya terhadap jenis peraturan perundang-undangan yang tidak termasuk ke dalam jenis-jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, maka jenis peraturan perundang-undangan yang tidak termasuk ke dalam jenis-jenis peraturan perundang-undangan dimaksud tidak diakui keberadaannya dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Dikaitkan dengan dasar pemenuhan unsur “Secara Melawan Hukum” yang menggunakan tolok ukur, pedoman, atau parameter berupa Peraturan Direksi PT. Bank Sumut No. 003/Dir/Dum-LG/PBS/2011 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa di Lingkungan PT. Bank Sumut, maka berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Direksi PT. Bank Sumut tersebut tidak termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan menurut hukum, oleh karenanya Peraturan Direksi PT. Bank Sumut tersebut tidak dapat digunakan Jaks Penuntut Umum untuk menentukan perbuatan Terdakwa telah memenuhi unsur “Secara Melawan Hukum” dalam arti formil yaitu melanggar Peraturan Direksi PT. Bank Sumut.

Dikarenakan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah menentukan secara hukum bahwa Peraturan Direksi PT. Bank Sumut tersebut tidak termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan menurut hukum, maka sesuai Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, Peraturan Direksi PT. Bank Sumut tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa di Lingkungan PT. Bank Sumut tersebut tidak diakui keberadaannya dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan karenanya tidak dapat digunakan untuk mengukur perbuatan Terdakwa “M.Y” telah menyalahi prosedur hukum atau tidak, sehingga dapat memenuhi unsur “Secara Melawan Hukum” sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor.

Dalam hal, Penuntut Umum masih menggunakan unsur pasal “Secara Melawan Hukum” dalam arti materil, maka Penuntut Umum tidak mengindahkan Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 003/PUU-IV/2006, tertanggal 25 Juli 2006. Kekuatan hukum putusan Mahkamah Konstitusi RI adalah final dan *binding* / mengikat. Jadi, bagi penegak hukum yang masih menggunakan peraturan internal bank untuk melakukan lidik dan sidik suatu perkara tipikor seyogyanya penyelidikan dan penyidikan tersebut cacat hukum.

Dalam bisnis dikenal dengan adanya prinsip “*Self Regulatory Organization – SRO*” atau “Organisasi Regulator Mandiri”. Menurut Yves Meny dan Andrew Knapp, lembaga-lembaga yang mengatur dirinya sendiri muncul karena adanya kecenderungan dalam teori administrasi untuk mengalihkan tugas-tugas yang bersifat regulatif dan administratif menjadi bagian tugas lembaga independen. Independensi, kedudukan, dan ruang lingkup kewenangan lembaga-lembaga tersebut juga bervariasi tidak ada tolok ukur kesamaan secara teori untuk membentuk independensi, kedudukan, dan ruang lingkup kewenangan lembaga-lembaga tersebut. Begitu pula untuk wilayah berlakunya kebanyakan bersifat nasional, namun ada pula yang terbatas pada daerah tertentu saja.³⁹

Pada prinsipnya, lembaga-lembaga ekstra itu selalu diidealkan bersifat independen dan sering kali memiliki fungsi campuran yang semilegislatif dan regulatif, semiadministratif, dan bahkan semiyudikatif. Oleh karena itulah muncul istilah badan-badan independen dan berhak mengatur dirinya sendiri (*independent and self-regulatory bodies*) yang berkembang di berbagai negara.⁴⁰ Akan tetapi, gejala umum yang sering kali dihadapi oleh negara-negara yang membentuk lembaga-lembaga ekstra itu adalah persoalan mekanisme akuntabilitas, kedudukannya dalam

³⁹ Yves Meny dan Andrew Knapp, *Government and Politic in Western Europe : Britain, France, Italy, Germany*, Edisi ke-3, (Oxford : Oxford University Press, 1998), hlm. 281.

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, “Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945”, Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Denpasar, 14-18 Juli 2003, hlm. 22-23.

struktur ketatanegaraan, dan pola hubungan kerjanya dengan kekuasaan pemerintah, kekuasaan membuat undang-undang, dan kekuasaan kehakiman.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 1 jo Pasal 2 ayat (1) UU OJK, OJK adalah lembaga yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan pihak lain, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam UU OJK. Lebih jauh dalam penjelasan umum UU OJK disebutkan bahwa OJK dalam menjalankan tugas dan kedudukannya berada di luar pemerintah. OJK inilah yang disebut sebagai “*Self Regulatory Organization*” yang bertugas dan memiliki fungsi campuran semilegislatif, dan regulatif, semiadministratif, dan bahkan semiyudikatif.

Jika dikaitkan dengan penelitian ini dan Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 003/PUU-IV/2006, tertanggal 25 Juli 2006, maka sektor perbankan memiliki aturan tersendiri dalam pengurusan dan pengelolaannya, yaitu pengaturan yang dikeluarkan oleh OJK. Sebagai contoh : PT. Bank Sumut yang melaksanakan “Pengadaan Sewa Kendaraan Dinas dan Operasional PT. Bank Sumut Tahun 2013” harus tunduk dan mengacu kepada Peraturan Direksi PT. Bank Sumut No. 003/Dir/Dum-LG/PBS/2011 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa di Lingkungan PT. Bank Sumut. Pengaturan tersebut tidak dapat menjadi tolak ukur bagi Penyidik, baik Kejaksaan Tinggi Sumut, maupun Kepolisian RI, dan Komisi Pemberantasan Korupsi untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan tindak pidana korupsi pada PT. Bank Sumut. Hal ini disebabkan, PT. Bank Sumut sebagai badan hukum berbentuk Perseroan Terbatas memiliki SRO sendiri yaitu tunduk kepada ketentuan yang dikeluarkan oleh OJK.

2. Pedoman Pengadaan Barang dan Jasa di Instansi Pemerintahan Tidak Dapat Dijadikan Acuan Dalam Pengadaan Barang/Jasa di Lingkungan PT. Bank Sumut Sebab Sumber Dananya Bukan Beban APBN dan APBD

Pedoman pengadaan barang dan jasa yang berlaku pada Instansi Pemerintahan adalah Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Jo. Peraturan Presiden No. 35 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Jo. Peraturan Presiden No. 70 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Pedoman pengadaan barang dan jasa tersebut tidak dapat dijadikan acuan dalam pengadaan barang/jasa di lingkungan PT. Bank Sumut, sebab sumber dana untuk melaksanakan pengadaan barang/jasa di PT. Bank Sumut bukan merupakan beban dari APBN maupun APBD.

Adapun perbedaan dari pengadaan barang/jasa di instansi pemerintahan dengan pengadaan barang/jasa di lingkungan PT. Bank Sumut adalah terletak dari sumber dananya. Artinya pada instansi pemerintahan sumber dana untuk melaksanakan pengadaan tersebut anggarannya telah terdapat (diplot) di dalam APBN ataupun APBD. Sedangkan, pada lingkungan PT. Bank Sumut sumber dana untuk melaksanakan pengadaan tersebut anggarannya belum terdapat di dalam Kas PT. Bank Sumut, melainkan harus dicari terlebih dahulu. Lantas timbul pertanyaan anggaran apa yang digunakan untuk melaksanakan pengadaan barang/jasa di PT. Bank Sumut. Hal ini telah terungkap di depan persidangan bahwasanya anggaran yang digunakan adalah bersumber dari pendapatan operasional yang bersumber dari penjualan produk-produk bank dan pendapatan bunga, dan dana pihak ketiga yang bersumber dari simpanan nasabah.

Pada bagian Konsiderans/Menimbang Peraturan Direksi PT. Bank Sumut No. 003/Dir/Dum-LG/PBS/2011 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa di Lingkungan PT. Bank Sumut, telah terang dan jelas menyatakan bahwasanya pedoman pelaksanaan pengadaan barang/jasa instansi pemerintahan tidak dapat dijadikan acuan dalam pengadaan barang/jasa di lingkungan PT. Bank Sumut karena tidak merupakan beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagaimana dikutip di bawah ini :

- a. “Bahwa Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah tidak dapat dijadikan acuan dalam Pengadaan Barang/Jasa di lingkungan PT. Bank Sumut, karena tidak merupakan beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD);
- b. Bahwa untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas Pengadaan Barang/Jasa, maka dipandang perlu untuk menyempurnakan Pedoman Pengadaan Barang/Jasa di lingkungan PT. Bank Sumut, sehingga memenuhi unsur Good Corporate Governance;
- c. Sehubungan dengan hal tersebut, penyempurnaan Pedoman Pengadaan Barang/Jasa tersebut perlu ditetapkan dengan Peraturan Direksi”;

Berdasarkan bagian Konsiderans/Menimbang huruf (a) peraturan tersebut di atas, maka telah terang dan jelas dapat diketahui peraturan tersebut adalah sebagai pedoman pelaksanaan pengadaan barang/jasa Instansi di lingkungan PT. Bank Sumut saja. Sebab pedoman pelaksanaan pengadaan barang/jasa di instansi pemerintahan tidak dapat dijadikan acuan dikarenakan perbedaan sumber dananya. Oleh karena itu, Peraturan Direksi PT. Bank Sumut No.

003/Dir/Dum-LG/PBS/2011 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa di Lingkungan PT. Bank Sumut merupakan “Buku Pedoman Pengadaan Barang/Jasa di Lingkungan PT. Bank Sumut”, bukan pedoman pengadaan barang dan jasa yang berlaku di lingkungan instansi pemerintahan.

Selanjutnya, alasan PT. Bank Sumut mengatur sendiri pedoman pelaksanaan pengadaan barang/jasa di lingkungannya juga dapat dilihat pada bagian Konsiderans/Menimbang huruf (a) bahwa pengaturan tersebut dikarenakan sumber dana (anggaran) untuk melakukan pengadaan barang/jasa di lingkungan PT. Bank Sumut tersebut bukanlah berasal, baik dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), maupun dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagaimana instansi pemerintahan. Akan tetapi, pada PT. Bank Sumut yang merupakan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) berbadan hukum Perseroan Terbatas (PT) tidak menggunakan APBD. Sehingga dapat dengan mudah diartikan bahwa PT. Bank Sumut sama sekali tidak menggunakan anggaran dari APBN dan APBD untuk melaksanakan pengadaan barang/jasa di lingkungannya, melainkan anggarannya sendiri yang berasal dari pendapatan operasional yang meliputi dana pihak ketiga.

Oleh karena PT. Bank Sumut menggunakan anggaran yang berasal dari pendapatan operasional yang meliputi dana pihak ketiga, maka untuk melaksanakan pengadaan barang/jasa di lingkungannya dibuatlah Peraturan Direksi PT. Bank Sumut No. 003/Dir/Dum-LG/PBS/2011 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa di Lingkungan PT. Bank Sumut sebagai “Buku Pedoman Pengadaan Barang/Jasa di Lingkungan PT. Bank Sumut”.

BUMD identik dengan BUMN, untuk itu berlaku ketentuan Pasal 99 Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara.⁴¹ Adapun Pasal 99 ketentuan tersebut, menyatakan bahwa :

- (1) “Pengadaan barang dan jasa oleh BUMN yang menggunakan dana langsung dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
- (2) Direksi BUMN menetapkan tata cara pengadaan barang dan jasa bagi BUMN yang bersangkutan, selain pengadaan barang dan jasa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan pedoman umum yang ditetapkan oleh Menteri.
- (3) Pedoman umum dan tata cara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan memperhatikan prinsip-prinsip efisiensi dan transparansi”.

Peraturan perundang-undangan yang mana yang akan dirujuk sebagai dasar hukum proses pengadaan barang dan jasa di lingkungan BUMN/BUMD Persero? Apakah pengadaan barang dan jasa BUMN/BUMD Persero tunduk pada peraturan pengadaan barang dan jasa pemerintah sebagaimana diatur dalam Keppres No. 80 Tahun 2003 dan Perpres No. 8 Tahun 2006 yang telah diubah dengan Peraturan Presiden RI (Perpres) No. 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang /Jasa Pemerintah atau tunduk pada peraturan tersendiri yang ditetapkan khusus untuk BUMN/BUMD? Jawaban atas pertanyaan ini sangat tergantung pada pemahaman tentang status hukum kekayaan yang dipergunakan sebagai sumber dana yang membiayai pengadaan barang dan jasa tersebut.⁴²

Ketentuan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah secara tegas menyatakan bahwa ruang lingkup keberlakuan dari Perpres tersebut adalah terhadap :

- a. Pengadaan Barang/Jasa di lingkungan K/L/D/I yang pembiayaannya baik sebagian atau seluruhnya bersumber dari APBN/APBD.
- b. Pengadaan Barang/Jasa untuk investasi di lingkungan Bank Indonesia, Badan Hukum Milik Negara dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah yang pembiayaannya sebagian atau seluruhnya dibebankan pada APBN/APBD.

Ruang lingkup keberlakuan tersebut tidak berpedoman pada lembaga yang melaksanakan tetapi adalah sumber dana yang dipergunakan. Meskipun Pasal 2 ayat (1) huruf b Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010, tersebut menyebutkan pengadaan barang dan jasa di BUMN/BUMD sebagai bagian dari lingkup keberlakuan peraturan, namun tidak berarti bahwa demi hukum pengadaan barang dan jasa BUMN/BUMD harus menggunakan Perpres tersebut. Hal ini dikarenakan yang terpenting adalah sumber dana dari pengadaan barang/jasa tersebut. Apabila sumber dana pengadaan barang dan jasa berasal dari APBN/APBD baik sebahagian atau seluruhnya, maka pengadaan barang dan jasa tersebut tunduk pada Peraturan Presiden No. 54

⁴¹ Samsul Ramli, “Pengadaan Barang/Jasa di PDAM, Pakai Perpres 54/2010 atau..?”, ditulis 01 September 2015, <http://samsulramli.com/pengadaan-barangjasa-di-pdam-pakai-perpres-542010-atau/>, diakses pada hari Jumat, tanggal 19 Januari 2018.

⁴² Marisi Butar-Butar, “Penerapan Prinsip-Prinsip *Good Corporate Governance*, Khususnya Prinsip Keterbukaan Dalam Proses Pengadaan Barang dan/atau Jasa di Lingkungan BUMN Perkebunan (Studi Pada PT. Perkebunan Nusantara III (Persero))”, Tesis, Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2010, hlm. 37-38.



Tahun 2010, namun apabila sumber biaya pengadaan barang dan jasa tersebut baik sebahagian atau seluruhnya bukan berasal dari APBN/APBD, maka pengadaannya barang dan jasa di BUMN/BUMD Persero tidak termasuk dalam lingkup keberlakuan Perpres tersebut.⁴³

Berdasarkan uraian tersebut, maka sangat penting untuk mengetahui sumber pembiayaan pengadaan barang dan jasa yang dilakukan BUMN/BUMD. Apabila dana BUMN/BUMD yang dipergunakan tersebut dimaknai sama dengan APBN/APBD, maka pengadaan barang dan jasa tersebut tunduk pada Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010. Sebaliknya, apabila dana BUMN/BUMD yang dipergunakan tersebut dimaknai bukan merupakan dana APBN/APBD maka pengadaan barang dan jasa tersebut tidak tunduk pada Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010.⁴⁴

Berdasarkan Pasal 99 Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2005 tersebutlah Menteri BUMN RI kemudian mengeluarkan Surat Edaran (SE) Menteri BUMN No. S.298/S.MBU/2007 tanggal 25 Juni 2007 yang dikeluarkan oleh kementerian BUMN yang ditujukan kepada seluruh jajaran Direksi, Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN yang pada dasarnya menyatakan bahwa tata cara pengadaan barang dan jasa di lingkungan BUMN tidak tunduk pada ketentuan Keputusan Presiden (Keppres) No. 80 Tahun 2003 tentang Pengadaan Barang dan/atau Jasa BUMN.⁴⁵ Selanjutnya ditindaklanjuti Menteri BUMN dengan mengeluarkan pedoman umum yang diperintah Pasal 99 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2005 dengan Peraturan Menteri BUMN RI No. PER 05/MBU/2008 tentang Pedoman Pengadaan Barang dan Jasa BUMN.

Sebagaimana ternyata terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berbadan hukum Perseroan Terbatas (PT) atau disebut PT. BUMN juga membuat pedoman pelaksanaan barang/jasa di lingkungannya berdasarkan Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara RI No. PER-05/MBU/2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Badan Usaha Milik Negara pada Pasal 4, menyatakan bahwa :

“Peraturan Menteri ini berlaku untuk semua pengadaan barang dan jasa yang dilakukan oleh BUMN yang pembiayaannya berasal dari Anggaran BUMN atau Anggaran Pihak Lain termasuk yang dibiayai dari pinjaman/hibah luar negeri (PHLN), baik yang dijamin maupun tidak dijamin oleh Pemerintah, kecuali pengadaan barang dan jasa tersebut menggunakan dana langsung dari APBN/APBD, baik sebagian maupun seluruhnya”;

Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Menteri BUMN RI No. PER-05/MBU/2008 tersebut, Direksi BUMN telah diperintahkan untuk membuat tata cara pengadaan barang dan jasa yang berlaku kepadanya, Pasal 5, menyatakan bahwa :

- (1) “Cara Pengadaan Barang dan Jasa disesuaikan dengan kebutuhan Penggunaan Barang dan Jasa, serta dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip umum sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan best practice yang berlaku;
- (2) Cara Pengadaan Barang dan Jasa dapat dilakukan dengan cara, antara lain tetapi tidak terbatas pada :
 - a. Pelelangan Terbuka, atau Seleksi Terbuka untuk jasa konsultan, yaitu diumumkan secara luas melalui media massa guna memberikan kesempatan kepada Penyedia Barang dan Jasa yang memenuhi kualifikasi untuk mengikuti pelelangan;
 - b. Pemilihan Langsung, atau Seleksi Langsung untuk pengadaan jasa konsultan, yaitu pengadaan barang dan jasa yang ditawarkan kepada pihak terbatas sekurang-kurangnya 2 (dua) penawaran;
 - c. Penunjukan Langsung, yaitu pengadaan barang dan jasa yang dilakukan secara langsung dengan menunjuk satu penyedia barang dan jasa atau melalui beauty contest;
 - d. Pembelian Langsung, yaitu pembelian terhadap barang yang terdapat di pasar, dengan demikian nilainya berdasarkan harga pasar;
- (3) Tata cara Pengadaan Barang/Jasa sebagaimana dimaksud pada Ayat (2), diatur lebih lanjut oleh Direksi BUMN”;

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka Direksi BUMN membuat pedoman pelaksanaan pengadaan barang dan jasanya sendiri untuk diberlakukan di lingkungannya. Berbeda dengan pengadaan barang/jasa di instansi pemerintahan yang tunduk pada Peraturan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Jo. Peraturan Presiden No. 35 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Jo.

⁴³ *Ibid.*, hlm. 38-39.

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 39.

⁴⁵ Surat Edaran (SE) Menteri BUMN No. S.298/S.MBU/2007 tanggal 25 Juni 2007 yang dikeluarkan oleh kementerian BUMN yang ditujukan kepada seluruh jajaran Direksi, Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN.

Peraturan Presiden No. 70 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Berdasarkan Pasal 2 dari Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, secara tegas menyatakan bahwa ruang lingkup Peraturan Presiden ini, meliputi :

- a. "Pengadaan Barang/Jasa di lingkungan K/L/D/I yang pembiayaannya, baik sebagian atau seluruhnya bersumber dari APBN/APBD;
- b. Pengadaan Barang/Jasa untuk investasi di lingkungan Bank Indonesia, Badan Hukum Milik Negara, Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah yang pembiayaannya sebagian atau seluruhnya dibebankan kepada APBN/APBD";

Ruang lingkup keberlakuan tersebut, tidak berpedoman pada lembaga yang melaksanakan, tetapi berpedoman pada sumber dana yang digunakan, meskipun Pasal 2 ayat (1) huruf b Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tersebut menyebutkan pengadaan barang dan jasa di BUMN sebagai bagian dari lingkup keberlakuan peraturan tersebut. Namun, tidak berarti bahwa demi hukum pengadaan barang dan jasa BUMN harus menggunakan Perpres tersebut, karena yang terpenting adalah sumber dana dari pengadaan barang/jasa tersebut. Apabila sumber dana pengadaan barang/jasa berasal dari APBN, baik sebahagian maupun seluruhnya, maka pengadaan barang/jasa tersebut tunduk pada Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010, namun apabila sumber biaya pengadaan barang dan jasa tersebut, baik sebahagian atau seluruhnya bukan berasal dari APBN, maka pengadaan barang dan jasa di BUMN tidak termasuk dalam lingkup keberlakuan Peraturan Presiden tersebut, melainkan Direksi BUMN membuat aturan tersendiri.

Hal tersebut di atas, sejalan dengan PT. Bank Sumut yang merupakan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) berbadan hukum Perseroan Terbatas (PT), inilah alasan mengapa Peraturan Direksi PT. Bank Sumut No. 003/Dir/Dum-LG/PBS/2011 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa di Lingkungan PT. Bank Sumut dibuat dan diterbitkan untuk dilaksanakan, karena untuk pengadaan barang/jasa di lingkungan PT. Bank Sumut sumber dananya berasal dari "Pendapatan Operasional yang meliputi Dana Pihak Ketiga".

Terkait dengan kekayaan negara yang dipisahkan ini telah diuji di Mahkamah Konstitusi RI dan telah diputus berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 48/PUU-XI/2013, tertanggal 18 September 2014 dan Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 62/PUU-XI/2013, tertanggal 03 Februari 2014.

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 48/PUU-XI/2013 tertanggal 18 September 2014 adalah putusan untuk menjawab permasalahan konstitusional yaitu apakah cakupan pengertian keuangan negara pada Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 melampaui apa yang dimaksud oleh Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dan mengambatkan badan hukum penyelenggara perguruan tinggi dalam melaksanakan fungsinya menciptakan ketidak-pastian hukum. Menurut Mahkamah, sebagai berikut⁴⁶:

"Menurut Mahkamah, adanya ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU 17/2003 bertujuan agar negara dapat mengawasi bahwa pengelolaan keuangan negara dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai dengan amanat Pasal 23 UUD 1945. Konsekuensi dari hal tersebut adalah bahwa BHMN PT atau badan lain yang menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah atau menggunakan kekayaan negara haruslah tetap dapat diawasi sebagai konsekuensi dari bentuk pengelolaan keuangan negara yang baik dan akuntabel;

Mahkamah dapat memahami bahwa paradigma pengelolaan keuangan negara dalam BHMN PT harus dibedakan dengan pengelolaan kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab kementerian atau lembaga, walaupun demikian pengelolaan keuangan negara dalam BHMN PT yang merupakan kepanjangan tangan negara harus diatur sesuai dengan paradigma pengelolaan keuangan dalam BHMN PT penyelenggaraan pendidikan tinggi. Bagaimana pengaturan yang terbaik menjadi ranah pembentuk Undang-Undang. Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 pada pokoknya menjamin mengenai hak memajukan diri warga negara, namun demikian penyelenggara pendidikan yang berbentuk BHMN PT sebagai kepanjangan tangan negara merupakan badan yang melaksanakan fungsi negara, bukanlah warga negara yang melakukan fungsi memajukan diri seperti Pasal 28C ayat (2) tersebut. Dengan demikian, fungsi negara dalam BHMN PT badan pendidikan tidak termasuk dalam fungsi pengembangan diri yang dimaksud oleh pasal tersebut;

Bahwa selain itu, mengenai otonomi penyelenggaraan pendidikan tinggi telah dijelaskan dalam pertimbangan Mahkamah di atas. Pada pokoknya Undang-Undang menjamin adanya otonomi dalam penyelenggaraan pendidikan, namun tidak dapat dilepaskan dari tanggung jawab negara dalam mengendalikan operasionalnya dengan membuat batasan-batasan tertentu. Hal ini tidak berarti menghambat lembaga pendidikan tersebut. Dengan

⁴⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 48/PUU-XI/2013 tertanggal 18 September 2014, hlm. 229-230.

demikian menurut Mahkamah norma *a quo* tidak bertentangan dengan terhadap Pasal 28C ayat (2) UUD 1945”.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 48/PUU-XI/2013 tertanggal 18 September 2014 tersebut, telah terang dan jelas bahwa BHMN PT pendidikan seperti Universitas Sumatera Utara dan Universitas Indonesia merupakan perpanjangan-tanganan Negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa seperti yang diamanatkan dalam UUD 1945. Oleh karena itu, kekayaan negara yang dipisahkan menurut Putusan MK tersebut merupakan termasuk ke dalam keuangan negara.

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 62/PUU-XI/2013 adalah putusan yang menolak pengujian sejumlah pasal dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 terkait definisi “keuangan negara”, “kekayaan negara”, dan “kewenangan audit”. BPK terhadap BUMN yang diajukan oleh : Forum Hukum BUMN selaku Pemohon I; Omay K. Wiratmadja selaku Pemohon II; dan Sutrisno Sastroredjo selaku Pemohon III.⁴⁷

Selanjutnya, Para Pemohon memohon pengujian konstitusionalitas Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b., Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3), dan Pasal 11 huruf a. Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Para Pemohon di dalam permohonannya mendalilkan bahwa Para Pemohon menilai pengertian keuangan negara dan kekayaan negara dalam Pasal 2 dan huruf i Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 menyebabkan disharmonisasi antara Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN dan Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.⁴⁸

Dengan dasar disharmonisasi tersebut, mengakibatkan kerugian bagi kedudukan BUMN selaku badan hukum perdata. Sebab tidak ada perbedaan yang tegas saat kapan menjadi badan hukum publik dan kapan menjadi badan hukum perdata, yang menjadi lingkup kewenangan BPK mengaudit pengelolaan keuangan BUMN. Terlebih, secara regulasi, tata kelola, dan risiko BUMN/BUMD tidak mewujudkan (masuk) dalam Undang-Undang APBN. Karena itu, Para Pemohon meminta Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 2 huruf g dan i Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1), Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang frase “termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah” dan frase “kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah”.⁴⁹

Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi menyatakan pengujian Pasal 2 huruf g dan i Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 telah dipertimbangkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 48/PUU-XI/2013 yang putusannya menolak untuk seluruhnya. Menurut Majelis Hakim, justru timbul ketidakpastian hukum apabila Pasal 2 huruf g dan huruf i dihapus karena ada ketidakjelasan status keuangan negara yang digunakan oleh BHMN Perseroan Terbatas dalam menyelenggarakan fungsi negara.⁵⁰

Menurut Majelis Hakim, pemisahan kekayaan negara dilihat dari perspektif transaksi bukanlah transaksi yang mengalihkan suatu hak, sehingga akibat hukumnya tidak terjadi peralihan hak dari negara kepada BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya. Dengan demikian, kekayaan negara yang dipisahkan tersebut masih tetap menjadi kekayaan negara. Sementara objek pemeriksaan BPK yang diatur Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan adalah keuangan negara yang dikelola oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, BUMN, Badan Layanan Umum, BUMD, dan Lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.⁵¹

Norma tersebut tindak lanjut Pasal 23E ayat (1) dan Pasal 23G ayat (2) UUD 1945 yang merupakan kebijakan hukum terbuka (*opened legal policy*) yang diberikan UUD 1945 kepada pembentuk undang-undang sepanjang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara.⁵²

Dalam putusannya, Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam perkara tersebut menyimpulkan semua dalil yang dikemukakan para pemohon tidak beralasan menurut hukum, atau dengan kata lain, Majelis Hakim menyatakan menolak permohonan para pemohon untuk seluruhnya.⁵³

Namun, dalam putusan tersebut, salah satu Majelis Hakim, Harjono, mengajukan pendapat berbeda (*dissenting opinion*). Harjono, menyimpulkan seharusnya permohonan

⁴⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 62/PUU-XI/2013 tertanggal 03 Februari 2014, hlm. 1-4.

⁴⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 62/PUU-XI/2013 tertanggal 03 Februari 2014, hlm. 10, 11, 12, 18, 95.

⁴⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 62/PUU-XI/2013 tertanggal 03 Februari 2014, hlm. 93-112.

⁵⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 62/PUU-XI/2013 tertanggal 03 Februari 2014, hlm. 188-230.

⁵¹ Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 62/PUU-XI/2013 tertanggal 03 Februari 2014, hlm. 231.

⁵² Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 62/PUU-XI/2013 tertanggal 03 Februari 2014, hlm. 231.

⁵³ Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 62/PUU-XI/2013 tertanggal 03 Februari 2014, hlm. 235.

pengujian ini dikabulkan sebagian dengan memberi tafsir konstitusional khususnya pada frase “Badan Usaha Milik Negara” dalam Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, dan Pasal 11 huruf a Undang-Undang BPK dan frase “BUMN/BUMD” dalam Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.⁵⁴

Adapun dasar pertimbangan hukum Majelis Hakim, Harjono, dalam memberikan *dissenting opinion*, adalah sebagai berikut :

“Menimbang, bahwa Para Pemohon mendalilkan ketentuan yang dimohonkan permohonan pengujiannya tersebut adalah bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1), Pasal 23E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Adapun alasan Para Pemohon karena adanya frase tersebut menyebabkan Para Pemohon sering dipanggil dan didatangi aparat hukum yang tujuannya untuk diperiksa kemungkinan adanya pelanggaran korupsi yang dilakukan oleh Para Pemohon dalam melaksanakan tugas sebagai pengurus BUMN; Bahwa terhadap permohonan Para Pemohon *a quo*, sebelum memeriksa pokok perkara, perlu mempertimbangkan terlebih dahulu hal-hal sebagai berikut :

Pasal 1 angka 1 UU BUMN menyatakan, “Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”;

Pasal 1 angka 2 UU BUMN menyatakan, “Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”;

Pasal 1 angka 3 UU BUMN menyatakan, “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”;

Bahwa berdasarkan ketentuan sebagaimana tersebut di atas, menurut Majelis Hakim, Harjono, jelas bahwa :

1. Terdapat hubungan kepemilikan antara negara terhadap BUMN karena negara telah memisahkan kekayaannya untuk menjadi modal BUMN;
2. BUMN dapat berbentuk :
 - a. Perseroan Terbatas yang kemudian diberi nama sebutan perusahaan perseroan dan disingkat menjadi Persero dengan ciri-ciri :
 - 1) Modal terbagi dalam saham dan negara pemilik saham paling sedikit 51% atau seluruhnya;
 - 2) Tujuan perseroan untuk mengejar keuntungan;
 - b. Perseroan dapat menjadi Perseroan Terbuka apabila :
 - 1) Modal dan pemegang saham memenuhi kriteria tertentu;
 - 2) Melakukan penawaran umum sesuai dengan peraturan pasar modal;

Bahwa dengan mendasarkan pada ketentuan tersebut di atas, Majelis Hakim, Harjono berpendapat, hubungan negara terhadap BUMN (Persero) adalah hubungan kepemilikan sebagai pemegang saham Perseroan Terbatas yang hak dan kewajibannya tunduk pada UU Perseroan Terbatas. Negara tidak lagi mempunyai kekuasaan yang bebas terhadap sebagian kekayaan negara yang dipisahkan untuk menjadi modal perseroan karena telah dikonversi menjadi hak pemegang saham sebagaimana diatur dalam UU Perseroan Terbatas;

Bahwa, dengan telah dikonversi menjadi kepemilikan pemegang saham dalam persentase yang tercermin sebagai hak suara dalam RUPS dan hak untuk mendapatkan deviden, maka hubungan negara dengan kekayaan yang semula dimilikinya menjadi putus. Apabila negara dalam pembentukan Persero memisahkan kekayaannya yang berupa barang atau benda dengan nilai uang tertentu sebagai modal Persero yang kemudian dikonversi menjadi saham, maka hubungan kepemilikan negara dengan barang atau benda tersebut telah putus, artinya barang atau benda tersebut tidak lagi milik negara tetapi bagian dari harta kekayaan Persero, sebab apabila kepemilikan negara masih tetap melekat, maka negara akan mempunyai dua titel hak atas satu barang atau benda yang sama. Hak pemegang saham menggantikan hak kepemilikan yang sebelumnya dimiliki oleh negara; Bahwa, tujuan BUMN adalah untuk mengejar keuntungan, demikian dinyatakan dalam Pasal 1 angka 2 UU BUMN. Undang-Undang tidak menentukan bagaimana caranya untuk mendapatkan keuntungan tersebut karena memang tidak mungkin untuk dirumuskan secara ketat dalam sebuah pasal dengan rinci perihal perbuatan yang dapat mendatangkan keuntungan dan hanya dirumuskan secara umum yaitu dengan melakukan usaha. Cara

⁵⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 62/PUU-XI/2013 tertanggal 03 Februari 2014, hlm. 241.

berusaha dapat dilakukan dengan bermacam-macam, seperti usaha perbankan, usaha produksi, usaha perkebunan, usaha perdagangan atau usaha jasa. Dalam berbagai macam usaha itu pun caranya berbeda-beda untuk mendapatkan keuntungan, bahkan satu tindakan yang menguntungkan untuk satu usaha belum tentu menguntungkan untuk usaha yang lain, demikian juga satu tindakan yang sama untuk bidang usaha yang sama selalu mendapatkan hasil yang sama yaitu keuntungan jika saat atau *moment* tindakan itu berbeda situasinya;

Bahwa Pasal 5 ayat (1) UU BUMN menyatakan, "Pengurusan BUMN dilakukan oleh Direksi". Dengan demikian, Direksi mempunyai kewajiban untuk melakukan pengurusan BUMN, dalam hal ini melakukan suatu usaha. Dalam melaksanakan tugasnya, Direksi melakukan perbuatan korporasi dan yang penting adalah perbuatan korporasi tersebut ditujukan ke luar berdasar hak-hak yang telah ditentukan dalam UU BUMN, UU Perseroan Terbatas, dan AD/ART BUMN. Hubungan hukum yang dibangun Direksi dengan pihak luar sebagai pihak kedua adalah berdasarkan perbuatan yang tunduk pada prinsip kesamaan derajat, yaitu otonomi para pihak. Oleh karenanya, bersifat kontraktual sehingga hukum yang berlaku untuk kedua belah pihak adalah hukum perdata biasa;

Bahwa demi kepastian hukum, pihak kedua harus dijamin bahwa memang hubungan hukum yang timbul dengan Direksi BUMN adalah hubungan perdata dalam melakukan usahanya. Kedudukan Direksi BUMN berbeda dengan organ pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum ke pemerintahannya. Hubungan antara organ pemerintah dengan pihak kedua dalam hal warga dalam lapangan pemerintahan adalah hubungan antara "overheid" dengan "burger" yaitu antara penguasa dengan rakyat dan tidak sederajat yang aturannya bukan hukum perdata tetapi hukum administrasi negara;

Bahwa perbuatan organ pemerintah termasuk dalam kategori *bestuurshandelingen* dan bukan *privat handelingen* yang tunduk hukum perdata. Dalam negara hukum, perbuatan organ pemerintah tersebut berdasar pada kewenangannya sehingga *wetmatigheid* menjadi penting. Untuk perbuatan yang ditujukan keluar, perbuatan organ pemerintah harus berdasar pada Asas-Asas Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) atau *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuurs*;

Bahwa Direksi BUMN secara internal dalam melakukan perbuatan korporasinya tunduk pada *Business Judgement Rules* (BJR) yang tujuannya adalah supaya perbuatan korporasi yang dilakukannya memenuhi kriteria pengambilan keputusan bisnis yang baik yang tidak akan bertentangan dengan tujuan korporasi yang diwakilinya. Di samping itu, BJR juga berfungsi untuk menjaga campur tangan pihak luar bahkan campur tangan pemegang saham perorangan untuk mempengaruhi Direksi dalam pengambilan keputusan yang dapat merugikan kepentingan korporasi;

Bahwa pengangkatan Direksi didasari pada prinsip *fiducia* artinya pemegang saham percaya bahwa seseorang mampu untuk melakukan pengurusan pada BUMN tertentu dan calon Direksi mempunyai kebebasan penuh untuk menerima atau menolak kepercayaan tersebut, sedangkan, pengangkatan seseorang untuk jabatan publik lebih bersifat promotif-internal yang disertai dengan persyaratan tertentu. Seseorang diangkat dalam jabatan pemerintahan tertentu diangkat oleh atasannya secara administratif tidak sebagaimana pada pengangkatan Direksi BUMN yang lebih bersifat hubungan kesetaraan. Seorang Direksi dapat dengan bebas mengundurkan diri dari jabatannya tanpa didasari atas suatu kesalahan yang dibuatnya dan pemegang saham dapat secara bebas juga memberhentikan seorang Direksi. Tidak demikian halnya untuk jabatan pemerintahan;

Bahwa Pasal 5 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 7 UU BUMN telah secara tegas mengatur kewajiban dan tanggung jawab Direksi. Apa yang diatur dalam Pasal 5 ayat (3) UU BUMN secara substantif adalah penerapan BJR yang berlaku secara internal yang wajib dilakukan oleh Direksi. Sebagai perbuatan korporasi, apa yang dilakukan oleh Direksi tidak terhindar dari kemungkinan risiko usaha, artinya meskipun telah menerapkan BJR tidak dapat dipastikan akan mendapatkan keuntungan, bahkan dapat terjadi sebaliknya yaitu menderita kerugian. Permasalahannya, bagaimana jika terjadi kerugian akibat suatu perbuatan korporasi yang dilakukan oleh Direksi? Pasal 7 UU BUMN telah jelas mengatur hal tersebut, bahwa, "Para anggota Direksi, Komisaris dan Dewan Pengawas dilarang mengambil keuntungan pribadi baik secara langsung maupun tidak langsung dari kegiatan BUMN selain penghasilan yang sah". Larangan tersebut tidak saja berlaku jika BUMN mengalami kerugian kemudian Direksi mengambil keuntungan pribadi, tetapi juga berlaku saat BUMN memperoleh keuntungan dengan tetap melarang para anggota Direksi, Komisaris, dan Dewan Pengawas untuk mengambil keuntungan pribadi baik langsung maupun tidak langsung. Direksi hanya berhak atas penghasilan yang sah saja;

Bahwa, apabila terjadi pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 7 UU BUMN ini, apa risiko hukumnya? UU BUMN tidak mencantumkan sanksi apabila terjadi pelanggaran terhadap pasal *a quo*. Oleh karena dalam Pasal 7 *a quo* dengan jelas disebutkan Direksi hanya



memperoleh penghasilan yang sah saja, maka setiap keuntungan pribadi yang didapatkan di luar penghasilan yang sah termasuk sebagai perbuatan penggelapan. Keuntungan pribadi secara tidak langsung seharusnya tidak dimaknai semata sebagai keuntungan finansial tetapi dapat berwujud keuntungan yang dapat dinilai dengan uang dan keuntungan non finansial lainnya. Keuntungan pribadi secara tidak langsung tidaklah berarti keuntungan yang didapatkan anggota Direksi saja tetapi juga keuntungan pihak lain yang terbukti didapatkannya karena adanya hubungan yang khusus dengan anggota Direksi yaitu adanya kolusi dan nepotisme berupa adanya perlakuan secara istimewa; Bahwa ketentuan lain yang memberikan ancaman pidana kepada Anggota Komisaris, Dewan Pengawas, Direksi, dan Karyawan BUMN adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 89 UU BUMN yang menyatakan, "Anggota Komisaris, Dewan Pengawas, Direksi, Karyawan BUMN dilarang untuk memberikan atau menawarkan atau menerima baik langsung maupun tidak langsung, sesuatu yang berharga kepada atau dari pelanggan atau seorang pejabat pemerintah untuk mempengaruhi atau sebagai imbalan atas apa yang telah dilakukannya dan tindakan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan". Perbuatan tersebut adalah perbuatan suap atau gratifikasi yang sudah menjadi perbuatan korupsi menurut UU Anti Korupsi;

Bahwa Pasal 71 UU BUMN menyatakan sebagai berikut :

- (1) Pemeriksaan laporan keuangan Perseroan dilakukan oleh auditor eksternal yang ditetapkan oleh RUPS untuk Persero dan oleh Menteri untuk Perum;
- (2) Badan Pemeriksa Keuangan berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

Bahwa berdasarkan pertimbangan hukum di atas, Majelis Hakim, Harjono berpendapat bahwa kewenangan BPK untuk melakukan pemeriksaan sebagaimana disebutkan oleh ketentuan di atas haruslah didasarkan atas norma pemeriksaan yang berlaku dalam sebuah Perseroan Terbatas untuk BUMN Persero dan tidak berdasarkan pada norma pemeriksaan keuangan pada instansi pemerintahan. BUMN Persero sebagai badan hukum perdata yang tunduk pada ketentuan yang berlaku pada Perseroan Terbatas memberi kedudukan yang sangat kuat kepada RUPS sebagai forum pemberian keputusan tertinggi. Sebagai pemegang saham BUMN, Negara akan menunjuk wakilnya dalam RUPS. Dengan demikian, seharusnya kepentingan negara benar-benar dibawakan oleh mereka yang mewakili negara tersebut dalam pengambilan keputusan di RUPS Persero. UU BUMN menyebutkan bahwa pada BUMN yang sahamnya dimiliki oleh negara seluruhnya, wakil pemegang sahamnya adalah Menteri BUMN, artinya negara hanya diwakili oleh seorang saja. Saya berpendapat, bahwa negara sebagai pemegang seluruh saham dalam sebuah BUMN yang hanya diwakili oleh satu orang sangatlah tidak memadai, apalagi ketentuan ini berlaku untuk seluruh BUMN. *Stakeholder* BUMN sangatlah banyak dan pengelolaan BUMN diperlukan transparansi. Oleh karenanya, tidaklah cukup RUPS hanya berada di satu tangan saja".

Berdasarkan pertimbangan hukum salah satu Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, mengadili, dan memutus dalam Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 62/PUU-XI/2013 tertanggal 03 Februari 2014, pada intinya menyampaikan bahwa BUMN merupakan entitas perseroan terbatas oleh karenanya berlakulah prinsip-prinsip perseroan terbatas pada umumnya kepada BUMN tersebut. BPK dalam melakukan audit keuangan negara seharusnya berlandaskan kepada prinsip tata kelola keuangan perseroan terbatas berdasarkan peraturan perundang-undangan bukan berdasarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Berangkat dari uraian konsep keuangan negara berdasarkan berbagai sudut pandang tersebut, maka terhadap konsep kekayaan negara/daerah yang dipisahkan terdapat 2 (dua) pendapat. Pertama, menurut positivisme hukum kekayaan negara/daerah yang dipisahkan tersebut termasuk ke dalam keuangan negara. Sehingga, apabila terjadi perbuatan yang merugikan kekayaan negara/daerah yang dipisahkan, maka perbuatan tersebut dapat dimintai pertanggungjawaban secara pidana khususnya tindak pidana korupsi. Kedua, secara akademis kekayaan negara/daerah yang dipisahkan tidak termasuk ke dalam keuangan negara karena telah dipisahkan dan berubah wujudnya menjadi saham-saham. Oleh karenanya, ketika terjadi perbuatan melawan hukum dalam konteks pidana, maka tidak dapat dimintai pertanggungjawaban secara pidana, apalagi dalam hal tindak pidana korupsi.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berangkat dari uraian-uraian tersebut di atas, maka dapat ditarik benang merah, sebagai berikut :

1. Fungsi penyelidikan dan penyidikan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam rangka melaksanakan pengawasan terhadap bank dapat mencegah tindak pidana korupsi pada

- bank-bank pemerintah yang modalnya berasal dari kekayaan negara/daerah yang dipisahkan sebab seluruh pengawasan yang dilakukan OJK adalah untuk meminimalisir resiko yang terdapat pada bank. Resiko-resiko tersebut yang paling utama adalah resiko hukum karena menyangkut dengan resiko yang disebabkan oleh adanya kelemahan aspek yuridis. Kelemahan aspek yuridis antara lain disebabkan adanya tuntutan hukum, ketiadaan peraturan perundang-undangan yang mendukung atau kelemahan perikatan seperti tidak dipenuhi syarat sahnya kontrak dan pengikatan agunan yang tidak sempurna.
2. Peran dan fungsi Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam melakukan pengawasan perbankan pada PT. Bank Sumut dalam Putusan Tipikor Pengadilan Negeri Medan No. 93/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Mdn. Jo. Putusan Pengadilan Tinggi Medan No. 06/Pid.Sus-TPK/2017/PN.Mdn., tidak dijalankan dengan baik dan benar, pihak OJK Kantor Regional 5 Sumatera Bagian Utara yang melakukan pemeriksaan terhadap “Pengadaan Sewa Kendaraan Dinas dan Operasional PT. Bank Sumut Tahun 2013” telah menyatakan bahwasanya, baik Direksi maupun Pegawai PT. Bank Sumut tidak ada melakukan pelanggaran-pelanggaran hukum, melainkan hanya pelanggaran SOP Pengadaan Barang/Jasa di Lingkungan PT. Bank Sumut dan itupun telah ditindaklanjuti sehingga tidak dipermasalahkan lagi. Seharusnya pihak OJK Kantor Regional 5 Sumatera Bagian Utara berani mengambil langkah untuk memberikan penjelasan kepada pihak Penyidik Kejaksaan Tinggi Sumut sebelum perkara tersebut bergulir di persidangan agar penyidikannya dapat dihentikan.

Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka adapun rekomendasi yang dapat dijadikan saran dalam penelitian ini, yaitu :

1. Bagi pihak OJK Kantor Regional 5 Sumatera Bagian Utara, sebaiknya mengajukan keberatan mengenai hasil pemeriksaannya yang digunakan oleh pihak Penyidik Kejaksaan Tinggi Sumut untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan “Pengadaan Sewa Kendaraan Dinas dan Operasional PT. Bank Sumut Tahun 2013” tanpa meminta persetujuan dari OJK. Kiranya pihak Tim Pemeriksa OJK Kantor Regional 5 Sumatera Bagian Utara dapat memberikan penjelasan dalam bentuk tertulis kepada pihak Kejaksaan Tinggi Sumut agar Lembaran Hasil Konfirmasi sebagai hasil temuannya tidak digunakan untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan tindak pidana korupsi pada PT. Bank Sumut.
2. Bagi PT. Bank Sumut, sebaiknya terus melakukan upaya-upaya perbaikan dalam hal membuat pedoman pengadaan barang dan jasa di lingkungan PT. Bank Sumut. Selain itu pula, dapat membuat seminar hukum mengenai peran dan fungsi OJK dalam mencegah tindak pidana korupsi di sektor perbankan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arief, Barda Nawawi., *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 1996.
- Asshiddiqie, Jimly., Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta : Konstitusi Press, 2006.
- Fathoni, Abdurrahmat., *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bandung : Rineka Cipta, 2006.
- Ganjong, *Pemerintah Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor : Ghalia Indonesia, 2007.
- Harahap, Sofyan Syafri., *Akuntansi Aktiva Tetap*, Ed. Ke-3, Jakarta : Raja Grafindo, 2004.
- HR, Ridwan., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Rajawali Press, 2006.
- Kadarman, *Pengantar Ilmu Manajemen*, Jakarta : Prenhallindo, 2001.
- Koontz, O'Donnell., dan Weihrich, *Pengantar Ilmu Manajemen*, Jakarta : Rajawali, 2001.
- Kusnadi, *Pengantar Manajemen Konseptual dan Perilaku*, Malang : Universitas Brawijaya, 1999.
- Meny, Yves., dan Andrew Knapp, *Government and Politic in Western Europe : Britain, France, Italy, Germany*, Edisi ke-3, Oxford : Oxford University Press, 1998.
- Muhammad, Abdulkadir., *Hukum Perusahaan Indonesia*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2010.
- Situmorang, Viktor M., dan Jusuf Juhir, *Pengawasan*, Jakarta : Gunung Agung, 1994.
- Syamsuddin, Aziz., *Tindak Pidana Khusus*, Jakarta : Sinar Grafika, 2011.
- Tuanakkota, Theodarus M., *Menghitung Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta : Salemba Empat, 2009.

Karya Ilmiah, Jurnal, dan Internet

- Asshiddiqie, Jimly., “Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945”, Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan,



- diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Denpasar, 14-18 Juli 2003.
- Astuti, Chandra Ayu., dan Anis Chariri, "Penentuan Kerugian Keuangan Negara Yang Dilakukan Oleh BPK Dalam Tindak Pidana Korupsi", *Diponegoro Journal of Accounting*, Vol. 4, No. 3, 2015.
- Batunagar, Sukarela., "Jaring Pengaman Keuangan : Kajian Literatur dan Prakteknya di Indonesia", *Buletin Hukum Perbankan dan Kesenjangan*, Vol. 4, No. 3, Jakarta, Desember 2006.
- Butar-Butar, Marisi., "Penerapan Prinsip-Prinsip *Good Corporate Governance*, Khususnya Prinsip Keterbukaan Dalam Proses Pengadaan Barang dan/atau Jasa di Lingkungan BUMN Perkebunan (Studi Pada PT. Perkebunan Nusantara III (Persero))", Tesis, Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2010.
- Ferdinan, Ichsan S., "Kewenangan Bank Indonesia Setelah Disahkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan", *Privat Law*, Edisi 02 Juli – Oktober 2013.
- Hadjon, Philipus M., "Tentang Wewenang", *Yuridika* No. 5 & 6, Tahun XII, September – Desember 1997.
- Mulyadi, Mahmud., "Niat Jahat (*Mens Rea*) Dalam Tindak Pidana Korupsi", Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, April 2016.
- Ramli, Samsul., "Pengadaan Barang/Jasa di PDAM, Pakai Perpres 54/2010 atau..?", ditulis 01 September 2015, <http://samsulramli.com/pengadaan-barangjasa-di-pdam-pakai-perpres-542010-atau/>., diakses pada hari Jumat, tanggal 19 Januari 2018.
- Website Hukumonline.com, "Dian Puji Simatupang : Kontroversi Akuntan Publik Menghitung Kerugian Negara", <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5odd4af2ebced/kontroversi-akuntan-publik-menghitung-kerugian-negara.>, diakses pada hari Selasa, tanggal 19 Desember 2017.
- Website Resmi Wikipedia, "Daftar Bank di Indonesia", https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_bank_di_Indonesia#Bank_pemerintah., diakses pada hari Selasa, tanggal 19 Desember 2017.

Perundang-Undangan

- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHP).
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).
- Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP).
- Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan.
- Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
- Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.
- Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 15/POJK.03/2017 tentang Penetapan Status dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum.
- Surat Edaran (SE) Menteri BUMN No. S.298/S.MBU/2007 tanggal 25 Juni 2007 yang dikeluarkan oleh kementerian BUMN yang ditujukan kepada seluruh jajaran Direksi, Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN.

Putusan Pengadilan

- Putusan Mahkamah Agung RI No. 75 PK/TUN/2015, tertanggal 13 Oktober 2015 Jo. Putusan Mahkamah Agung RI No. 263 K/TUN/2014, tertanggal 21 Juli 2014 Jo. Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta No. 167/B/2013/PT.TUN.JKT., tertanggal 28 Januari 2014 Jo. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta No. 231/G/2012/PTUN-JKT., tertanggal 01 Mei 2013 an. Para Penggugat Ir. Indar Atmanto, dkk., melawan BPKP RI, dkk.
- Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 25/PUU-XIV/2016, tertanggal 25 Januari 2017.
- Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 31/PUU-X/2012, tertanggal 23 Oktober 2012.
- Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 48/PUU-XI/2013 tertanggal 18 September 2014.
- Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 62/PUU-XI/2013 tertanggal 03 Februari 2014.
- Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Medan No. 93/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Mdn., tertanggal 16 Februari 2017 An. Terdakwa Drs. M. Yahya.