

ANALISIS KASUS PT GARUDA INDONESIA DAN ANAK PERUSAHAANNYA DARI SUDUT PANDANG KERUGIAN NEGARA

Achmad Alif Nurbani¹, Mirza Agung Rahmatullah², Sholikhul Huda³

Universitas Indonesia Mandiri

ABSTRAK

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) memiliki kedudukan khusus sebagai badan hukum mandiri yang sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, sehingga kerugian yang dialaminya kerap menimbulkan perdebatan apakah termasuk kategori kerugian negara atau murni risiko bisnis. Artikel ini bertujuan menganalisis konsep kerugian negara di Indonesia serta kedudukan BUMN dan anak perusahaannya dalam kaitannya dengan kerugian negara, dengan studi kasus PT Garuda Indonesia Tbk dan anak perusahaannya, PT Garuda Maintenance Facility Aero Asia (GMFAA). Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan menganalisis bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan terkait Keuangan Negara, BUMN, dan Perseroan Terbatas, serta bahan hukum sekunder dari literatur dan doktrin. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kerugian negara harus memenuhi unsur adanya kekurangan uang/barang/surat berharga yang nyata dan pasti akibat perbuatan melawan hukum, baik disengaja maupun karena kelalaian. Berdasarkan doktrin *business judgment rule* yang dikuatkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013, kerugian BUMN tidak serta-merta dikategorikan sebagai kerugian negara apabila direksi telah bertindak sesuai prinsip kehati-hatian dan itikad baik. Dalam kasus PT Garuda Indonesia Tbk, kerugian yang terjadi diduga memenuhi unsur kerugian negara karena berkaitan dengan indikasi perbuatan melawan hukum, antara lain dugaan laporan keuangan fiktif, *mark up* harga sewa pesawat, dan penyuapan oleh direksi. Sebaliknya, kerugian pada PT GMFAA tidak dikategorikan sebagai kerugian negara karena disebabkan oleh kondisi pandemi Covid-19 yang bersifat *force majeure* dan tidak dapat diprediksi, sejalan dengan ketentuan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 10 Tahun 2020. Penelitian ini menyimpulkan bahwa penentuan kerugian negara pada BUMN dan anak perusahaannya harus dilakukan secara kasuistik dengan mempertimbangkan sumber modal, ada tidaknya unsur perbuatan melawan hukum, serta penerapan paradigma usaha (*business judgement rules*).

Kata Kunci: BUMN, anak perusahaan, kerugian negara, Garuda Indonesia, *business judgment rule*

PENDAHULUAN

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) secara paradigmatis sebagai perpanjangan tangan negara untuk menguasai cabang produksi yang penting bagi negara, sebagai pelaku perekonomian nasional juga harus melaksanakan fungsi social untuk mensejahterakan rakyat yang juga

berorientasi pada mengejar keuntungan. ¹BUMN merupakan badan hukum yang setidaknya sebagian besar sahamnya dimiliki oleh Negara dan didirikan untuk mencapai keuntungan perusahaan. Dalam perkembangannya yang dinamis, keberadaan BUMN erat kaitannya dalam mendukung dan membangun sistem perekonomian Indonesia. Tiga peran BUMN antara lain sebagai perintis atau pembuka jalan dalam suatu produksi dalam hal pelaku ekonomi lain belum memasuki produksi tersebut, kedua kedudukannya berada di tengah apabila terjadi distorsi pasar karena pelaku ekonomi lainnya cenderung memonopoli harga pasar, dan ketiga BUMN berada di belakang sebagai pendorong pelaku ekonomi menengah dan kecil. BUMN terdiri dari Perusahaan Persero (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum), dimana Perum seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, sedangkan Persero modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau setidaknya 51% sahamnya dimiliki oleh negara. Namun kedua BUMN ini memiliki tujuan yang sama, yaitu memperoleh keuntungan (profit oriented) dengan tetap berpedoman pada prinsip-prinsip *Good Corporate Governance*.

Secara substantif BUMN Persero tidak lain merupakan suatu badan hukum mandiri (*separate legal entity*) yang berbentuk Perseroan Terbatas. Berdasarkan tradisi Common Law, karakteristik utama atas kedudukan Perseroan sebagai badan hukum mandiri adalah mengenai adanya pemisahan yang tegas antara pengelolaan Perseroan dengan kekuasaan para pemiliknya (*a major characteristic of the corporation is this distinction between the business and its owners*).²

Perihal kerugian keuangan negara akan terkait erat dengan ketentuan Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan ketentuan-ketentuan yang terkait dengan kedudukan, tugas dan fungsi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, ditentukan bahwa “Setiap kerugian negara yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku” (Pasal 59 ayat (1)).³

Berdasarkan beberapa peraturan perundangan tersebut di atas, kerugian keuangan negara terkait erat dengan tindakan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*), atau juga dikenal dengan istilah lainnya sebagai perbuatan melawan hukum. Namun patutlah dibedakan perbuatan melawan hukum yang bersifat hukum publik, yang dijelaskan oleh Munir Fuady, yaitu: ⁴

¹ Refly Harun. BUMN dalam Sudut Pandang Tata Negara, Privatisasi, Holdingisasi, Kontrol, dan Pengawasan. Jakarta: Balai Pustaka, 2019. Hal. 3.

² Don Hofstrand, “Corporation”, www.extension.iastate.edu/agdm, diakses tanggal 03 Desember 2021

³ Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, LN Tahun 2004 No. 5 TLN No. 4355.

⁴ Munir Fuady. Perbuatan Melawan Hukum. Pendekatan Kontemporer. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005. Hal. 1.

“Perbuatan melawan hukum di sini dimaksudkan adalah sebagai perbuatan melawan hukum dalam bidang keperdataan, sebab, untuk tindakan perbuatan melawan hukum pidana (delik) atau yang disebut dengan istilah ‘perbuatan pidana’, mempunyai arti, konotasi dan pengaturan hukum yang berbeda sama sekali. Demikian juga dengan perbuatan melawan hukum oleh penguasa negara atau yang disebut dengan ‘*onrechtmatige overheidsdaad*’, juga memiliki arti, konotasi, dan pengaturan hukum yang juga berbeda.”

Perbuatan melawan hukum secara keperdataan (*Onrechtmatigedaad*) sebenarnya tidak diberikan rumusannya dalam ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH. Perdata). Ketentuan Pasal 1365 KUH. Perdata yang berbunyi “Tiap perbuatan melawan hukum yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”.⁵ Namun, salah satu unsur ketentuan Pasal 1365 KUH. Perdata tersebut ialah adanya kerugian.

Kerugian oleh karena perbuatan melawan hukum tersebut di atas merupakan kerugian karena perbuatan melawan hukum dari hukum privat. Sedangkan kerugian oleh karena perbuatan melawan hukum penguasa negara/penyelenggara negara yakni perbuatan melawan berifat hukum publik (*onrechtmatige overheidsdaad*), lebih banyak berada dalam lingkup Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara, serta Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

PT. Garuda Indonesia Tbk adalah perusahaan yang bergerak dibidang maskapai penerbangan yang terkemuka di Indonesia dan merupakan badan usaha satu-satunya Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang terbang lebih dari 40 tujuan domestik dan 36 tujuan internasional. PT. Garuda Indonesia (Persero) Tbk. memutuskan untuk Go Public dan menerbitkan saham perdananya pada 11 Februari 2011.⁶

Pada tahun 2003 PT. Garuda Indonesia memperoleh laba Rp. 12,7 miliar, tahun 2004 PT. Garuda Indonesia mengalami penurunan yang sangat drastis hingga rugi sebesar Rp 811 miliar, pada tahun 2005 PT. Garuda Indonesia masih merugi Rp 688 miliar, tahun 2006 PT. Garuda Indonesia masih mengalami kerugian sebesar Rp. 197 miliar. Menurut hasil laporan kinerja operasional PT. Garuda Indonesia bahwa kerugian tersebut diakibatkan oleh meningkatnya beban

⁵ R. Subekti, R. Tjitrosudibio. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Jakarta: Pradnya Paramita, 2002. Hal. 346.

⁶ Muhammad Rizal. “Analisis Kinerja Keuangan PT. Garuda Indonesia Tbk”. Jurnal Serambi Ekonomi dan Bisnis Vol. 4 No. 1 (2017). Hal. 2.

operasional penerbangan terutama diakibatkan oleh peningkatan harga bahan bakar serta kenaikan beban sewa.

Selain itu, dalam perluasan jaringan bisnis nya PT Garuda Indonesia Tbk membentuk sejumlah anak perusahaan menggunakan sumber keuangannya. Hal ini menimbulkan problematika mengingat PT Garuda adalah perusahaan BUMN yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh pemerintahannya Indonesia dan dianggap sebagai bagian dari kekayaan negara. Dalam hal ini bagaimana perspektif teori dan hukum di Indonesia apabila baik perusahaan induk dan anak perusahaan mengalami kerugian dalam perjalanannya bisnisnya.

PERMASALAHAN

1. Bagaimana Konsep Kerugian Negara di Indonesia?
2. Bagaimana Kedudukan BUMN dan Anak Perusahaan BUMN Kaitannya dengan Kerugian Negara?
3. Bagaimana Kasus Tentang PT Garuda Indonesia dan PT Garuda Maintance Facility Aero Asia Sebagai Anak Perusahaan apabila dianalisis sudut pandang kerugian Negara?

METODE PENELITIAN

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam artikel ini adalah penelitian yuridis normatif. Menurut Joni Ibrahim, pendekatan yuridis adalah prosedur ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika ilmu hukum dan sisi normatifnya. Logika ilmiah konsisten dalam penelitian peraturan dibangun di atas disiplin dan metode ilmiah karya ilmu normatif, yaitu ilmu hukum yang objeknya adalah hukum itu sendiri.⁷

Pada penelitian normatif, data sekunder merupakan data pokok atau utama yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku literatur maupun surat-surat resmi yang ada hubungannya dengan objek penelitian. Menurut Soerjono dan Sri Mamudji, data sekunder (bahan-bahan pustaka) terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.⁸

Bahan hukum primer yang di gunakan antara lain Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun

⁷ Jhony Ibrahim. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Banyumedia Publishing, 2006. Hal. 57.

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011. Hal. 14.

2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas, dan Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-04/MBU/06/2020. Serta bahan hukum sekunder bersumber dari pendapat ilmiah para sarjana dan buku-buku literatur yang berkaitan dengan kerugian keuangan negara, doktrin serta Badan Usaha Milik Negara.

PEMBAHASAN

Konsep Kerugian Negara Menurut Hukum Di Indonesia

a. Dasar hukum yang mengatur tentang kerugian negara di Indonesia

Konsep mengenai kerugian negara masih sering menjadi perdebatan hangat di Indonesia. Penentuan dimana batasan serta kategori yang termasuk kerugian negara terus berkembang, terutama apabila dikaitkan dengan kekayaan negara yang dipisahkan seperti halnya BUMN. Menurut Pasal 1 angka 22 Undang-undang No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, menyebutkan bahwa kerugian negara/daerah adalah kekurangan uang, barang, dan surat berharga yang nyata dan pasti, akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Kemudian pada Pasal 1 angka 15 Undang-undang No. 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, memiliki rumusan yang sama. Sedangkan menurut buku petunjuk KPK, kerugian negara didefinisikan sebagai “berkurangnya kekayaan negara yang disebabkan oleh sesuatu tindakan melanggar hukum/kelalain seseorang dan atau/disebabkan suatu keadaan di luar dugaan dan di luar kemampuan manusia.”

Dari pengertian yang ada peraturan perundang-undangan di atas, maka unsur dari kerugian negara yaitu: ⁹

- 1) sebagai subyek maka adanya pelaku/penanggungjawab;
- 2) adanya kondisi kekurangan uang, surat berharga, dan barang,
- 3) kerugian yang jumlahnya nyata dan pasti,
- 4) tindakan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, ¹⁰

⁹ Badan Pemeriksa Keuangan. Prosedur Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah. Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan, 2018. Hal. 11

¹⁰ Terminologi perbuatan melawan hukum (PMH) pada mulanya hanya dikenal dalam hukum perdata yang diatur dalam Pasal 1365 KUHPer bahwa tiap perbuatan melanggar hukum yang menimbulkan kerugian pada orang lain, mewajibkan pembuat yang bersalah untuk mengganti kerugian tersebut. Dengan turut memperhatikan dasar pertimbangan tersebut di atas, unsur-unsur yang terdapat dalam Pasal 1365 KUHPer.

5) adanya hubungan kausalitas antara tindakan melawan hukum dengan kerugian yang terjadi.

Dilihat dari unsur-unsur ini, maka kerugian negara tidak hanya disebabkan suatu perbuatan melawan hukum, tetapi ada karena kelalaian yang bersifat administrasi. Maka dari itu, sebelum menentukan apakah suatu tindakan atau kondisi merupakan kerugian negara atau bukan akan diperlukan tahap identifikasi terlebih dahulu mengenai perbuatan melawan hukum atau kelalaian administrasi yang melahirkan kekurangan yang nyata dan pasti.

Menurut Penjelasan Pasal 32 Ayat (1) Undang-undang No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang dimaksud dengan kerugian yang ‘nyata’ yaitu : “kerugian yang secara nyata telah ada kerugian keuangan negara”, adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.” Maka dalam hal ini bukan kerugian yang dihitung dari potensi kerugian sebagai dampak dari berkurangnya uang, surat berharga, dan barang tersebut. Sedangkan yang dimaksud dengan kerugian negara yang ‘pasti’ artinya berkurangnya uang, surat berharga, dan barang yang pasti jumlahnya, dapat dihitung dari bukti kepemilikan, bukan berdasarkan asumsi, potensi, prediksi, atau imajinasi, meyakinkan secara memadai *reasonable assurance*.

Untuk mengungkap adanya kerugian negara yang nyata dan pasti jumlahnya harus dilakukan dengan menyampaikan laporan pemeriksaan investigatif atau pemeriksaan tujuan tertentu yang dibutuhkan untuk menghasilkan simpulan, dan tidak hanya didasarkan pada laporan hasil pemeriksaan biasa berupa Laporan Hasil Pemeriksaan. Pemeriksaan investigatif akan menghasilkan simpulan mengenai kerugian negara secara nyata dan pasti jumlahnya, yang dinyatakan terjadi akibat perbuatan melawan hukum atau mal-administrasi. Jika kerugian negara tersebut disimpulkan merupakan mal-administrasi, pemeriksa merekomendasikan pengenaan ganti kerugian atau disertai dengan dendanya melalui penetapan kerugian negara. Jika kerugian negara tersebut disimpulkan terdapat indikasi perbuatan melawan hukum pidana, pemeriksa menyampaikan jumlah perhitungan kerugian negaranya secara nyata dan pasti. Dengan demikian, bukan menyampaikan potensi kerugian negara.¹¹

b. Kerugian Negara secara Administrasi dan Pidana

Berdasarkan Pasal 1 angka 22 UU Nomor 1 Tahun 2004, tidak terdapat keharusan bahwa setiap kekurangan merupakan perbuatan melawan hukum pidana. Kekurangan tersebut terdapat kemungkinan terjadi karena kelalaian administrasi yang dapat diselesaikan melalui penyelesaian

¹¹ Kevin D Zego, Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Metode Penilaian/Penghitungan Keuangan Negara dalam Teori Hukum dan Peraturan Perundang-undangan. (Depok: Mappi UI, 2020), tidak ada halaman.

administrasi menurut Pasal 59 UU Nomor 1 Tahun 2004 dan pengenaan sanksi administrasi menurut Pasal 80-81 UU Nomor 30 Tahun 2014.

Kesimpulan ini diperkuat implementasinya dalam Perpres Nomor 3 Tahun 2016 dan Inpres Nomor 1 Tahun 2016, khususnya terkait proyek strategis nasional. Dalam hal tertentu, kerugian negara tidak serta merta menjadi langsung penyelesaian pidana, karena tersedia juga pemulihan kerugian negara dengan perdata dan administrasi negara melalui pengenaan sanksi administrasi dan tuntutan ganti kerugian atau gugatan perdata. Oleh sebab itu, kerugian negara secara yuridis formal dalam peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara tidak ada yang langsung diproses menurut hukum dan sanksi pidana.¹²

Perkembangan saat ini justru lebih cenderung mendorong pengutamaan penyelesaian yang cepat yang memungkinkan negara menerima kembali kerugian yang diderita secara nyata dan pasti. Pilihan ini menunjukkan posisi penyelesaian administrasi negara dan perdata lebih *premium remedium* dibandingkan dengan penyelesaian pidana yang berada pada posisi *ultimum remedium*. Mengenai Kerugian Negara (yang selalu diartikan sebagai kerugian yang Nyata dan Pasti), sebagaimana telah dijelaskan di atas, bahwa berbicara keuangan Negara dan kerugian Negara adalah pembicaraan facet antara Hukum Pidana, Hukum Administrasi Negara dan bahkan dengan Hukum Perdata.¹³

Penilaian atas dugaan kesalahan administrasi atau suatu prosedur/syarat, kesalahan administrasi tersebut harus terlebih dahulu diidentifikasi, diantaranya:¹⁴

- a. apakah kerugian negara tersebut berkaitan dengan adanya penyuapan, paksaan, dan/atau tipuan;
- b. apakah pemulihan dengan pengembalian dapat menjadi dasar menutup kekurangan administrasi yang terjadi.

Kedua hal tersebut hakikatnya mengandung upaya penindakan secara cepat terkait dengan adanya penyelesaian dan sekaligus pengembalian kerugian negara yang disebabkan kesalahan administrasi. Dalam konsep hukum administrasi negara, kesalahan administrasi berkaitan dengan prosedur dan syarat bukanlah dasar untuk menentukan perbuatan yang dilakukan menjadi salah secara keseluruhan karena prosedur dan syarat bagian dari prosedur dalam hukum administrasi, sehingga yang menentukan batalnya perbuatan terkait dengan tidak dipenuhinya syarat dan prosedur adalah hukum administrasi. Dengan demikian, ketika ada penilaian atau dugaan

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid*, mengutip dari Dian P. Simatupang, Bab IV.

kesalahan administrasi dalam suatu kegiatan atau tindakan, maka kegiatan dan tindakan tersebut tidak dimasukkan sebagai tindak pidana.

Sedangkan kerugian negara secara pidana berkaitan dengan berkurangnya uang, surat berharga, dan/atau barang yang berkaitan dengan adanya perbuatan pidana. Bentuk-bentuk tindak pidana ini terkait dengan perbuatan yang dapat mengakibatkan kerugian keuangan negara sebagaimana tercantum dalam UU tentang Tindak Pidana Korupsi, diantaranya adalah suap, tipuan, dan adanya ancaman.

Badan Pemeriksaan Keuangan merupakan pihak yang berwenang untuk melaporkan suatu kasus kerugian negara yang diyakini mengandung unsur tindak pidana korupsi kepada para aparat penegak hukum. Aparat penegak hukum yang dimaksud adalah kejaksaan, kepolisian, dan dapat dilaporkan langsung ke pengadilan. Sebagai pihak yang berwenang melaporkan, tentunya para auditor BPK terlebih dahulu harus menghitung kerugian negara yang terjadi. Selain menghitung kerugian negara tersebut, para auditor BPK juga harus memeriksa apakah terdapat unsur tindak pidana korupsi atau tidak, atau masuk dalam kerugian yang diakibatkan kelalaian administratif.

Para auditor BPK menggunakan konsep materialitas kualitatif untuk pemeriksaannya. Penghitungan kerugian negara dapat dihitung dengan cara menghitung selisih antara yang seharusnya dan yang nyata nya diperoleh atau dikeluarkan. Selisih tersebut dapat dikatakan sebagai salah saji karena memiliki hasil penghitungan akhir yang berbeda. Akan tetapi selisih tersebut harus dinilai lagi dengan konsep materialitas. BPK dalam penilaian materialitasnya tidak hanya menggunakan konsep materialitas kuantitatif saja, hal ini dikarenakan meskipun tingkat materialitasnya kecil dari segi kuantitatif, akan tetapi suatu kerugian negara dapat masuk ke dalam tindak pidana korupsi jika terdapat salah saji material kualitatif.

BPK menggunakan dua konsep di atas karena titik kunci pembagian kerugian negara masuk ke tindak pidana korupsi atau tidak dilihat dari apakah terdapat unsur-unsur tindak pidana korupsi pada kasus kerugian negara tersebut. Unsur-unsur tindak pidana korupsi tidak dapat terlihat jika menilai materialitas hanya dari konsep materialitas kuantitatif saja. Sedangkan jika menggunakan konsep materialitas kualitatif maka akan ada faktor pertimbangan bagi pemeriksa untuk menentukan tingkat materialitas.¹⁵

Kedudukan BUMN dan Anak Perusahaan BUMN Kaitannya dengan Kerugian Negara

Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari Kekayaan Negara yang

¹⁵ Chandra Ayu Astuti, Anis Chariri. "Penentuan Kerugian Keuangan Negara yang Dilakukan Oleh BPK dalam Tindak Pidana Korupsi". Volume 4, Nomor 3, (Tahun 2015). Hal. 1-12.

dipisahkan.¹⁶ Berdasarkan ketentuan tersebut, jelas bahwa yang disebut BUMN adalah perusahaan yang modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung.¹⁷ Peran BUMN diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan kegiatan usaha pada hampir seluruh sektor perekonomian, seperti sektor pertanian, perikanan, perkebunan, kehutanan, manufaktur, pertambangan, keuangan, pos dan telekomunikasi, transportasi, listrik, industri dan perdagangan, serta konstruksi. Seiring dengan berkembangnya dunia usaha dengan tantangannya yang semakin kompleks, pemerintah mendorong agar BUMN dapat terus eksis dengan melakukan ekspansi bisnis agar mendapatkan keuntungan maupun manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.¹⁸

Mengingat ruang lingkup Keuangan Negara telah diperluas ke dalam semua sektor keuangan, baik Keuangan Daerah, keuangan BUMN/BUMD, keuangan badan hukum lain, keuangan badan hukum perdata, dan badan atau lembaga lainnya yang memperoleh fasilitas pemerintah, maka akan terjadi inefisiensi distribusi risiko dimana risiko yang kemungkinan terjadi pada semua sektor keuangan tersebut menjadi beban Keuangan Negara, yang dalam hal ini adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang penggunaannya seharusnya diarahkan untuk tujuan bernegara dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam hal ini uang rakyat yang melalui pajak dalam APBN akan menanggung kerugian yang terjadi dalam Keuangan Daerah, keuangan BUMN/BUMD, keuangan badan hukum lain, keuangan badan hukum perdata, dan badan atau lembaga lainnya yang memperoleh fasilitas pemerintah, meskipun tujuannya dari badan tersebut untuk kepentingan bisnis atau komersial sekalipun. Kondisi ini akan menjadi masalah besar dan serius didalam merealisasikan APBN untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, serta akan sangat merugikan Keuangan Negara secara sistematis. Didalam penelitian ini, yang dimaksud dengan fasilitas pemerintah didalam BUMN adalah didalam bentuk modal perseroan BUMN tersebut yang apabila tidak dikelola secara benar, transparan dan akuntabel dengan prinsip Good Corporate Governance akan merugikan Keuangan Negara.

Dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, disebutkan bahwa Keuangan Negara adalah Keuangan Negara, Keuangan Daerah, keuangan BUMN/BUMD, keuangan badan hukum lain, badan hukum perdata atau lembaga yang memperoleh fasilitas pemerintah yang berarti aturan mekanisme pengelolaan dan pemeriksaannya sejalan dan tunduk pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Keuangan Negara. Dengan demikian, tidak dimungkinkan aturan pengelolaan dan pemeriksaan semua sektor keuangan tersebut

¹⁶Indonesia, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, LN Tahun 2003 No. 70 TLN No. 4297. Pasal 1 angka 1.

¹⁷ Ilman Hadi, "Status Hukum Anak Perusahaan BUMN", <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt50629054c7269/status-hukum-anakperusahaan-bumn-persero-/>, diakses 29 November 2021.

¹⁸ Moch Faisal Salam. Pemberdayaan BUMN di Indonesia. Bandung: Penerbit Pustaka, 2003. Hal. 11.

mendasarkan pada aturan hukum sendiri, serta harus dipertanggungjawabkan pemerintah ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) didalam Undang-undang Perhitungan Anggaran Negara.¹⁹ Realitanya pengaturan pengelolaan dan pemeriksaan sektor keuangan yang ditetapkan sebagai bagian dari ruang lingkup Keuangan Negara diatur tersendiri dalam peraturan perundangundangan tertentu, pengelolaan, serta pertanggungjawabannya dilakukan dengan mekanisme sendiri, sehingga tidak mengikuti prosedur penyampaian APBN kepada DPR dan disampaikan laporan pertanggung jawabannya kepada DPR. Hal ini menimbulkan paradoks yang mengarah kepada irasionalitas,²⁰ dan disharmonisasi hukum dalam pengaturan BUMN di Indonesia. Didalam penelitian ini, terdapat fasilitas pemerintah didalam bentuk modal BUMN yang berarti mekanisme pengelolaan dan pemeriksaannya harusnya sejalan dan tunduk pada peraturan perundangundangan yang mengatur tentang Keuangan Negara. Faktanya, terdapat disharmoni hukum didalam pengaturan perundang-undangannya antara Undang-undang yang mengatur tentang Keuangan Negara, BUMN, dan Perseroan Terbatas.

Maka dalam hal ini pengaturan pengertian dan ruang lingkup Keuangan Negara dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 telah menimbulkan paradoks rasionalitas dan telah membawa masalah hukum bagi Negara dalam merealisasikan APBN untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karenanya, dibutuhkan pengertian dan ruang lingkup yang tepat sesuai dengan konsep hukum yang bersifat mengatur sekaligus melindungi kepentingan Negara, dan kepentingan pihak lainnya dalam BUMN, yaitu stakeholders terkait.

Bahwa “Doktrin *business judgment rule* merupakan suatu doktrin yang mengajarkan bahwa suatu putusan Direksi mengenai aktivitas perseroan tidak boleh diganggu gugat oleh siapapun, meskipun putusan tersebut kemudian ternyata salah atau merugikan perseroan.”²¹ Terdapat 2 (dua) konsepsi berpikir *business judgment rule* yakni:

a. *Business judgment rule sebagai standard of review*

Konsepsi berpikir ini membolehkan pengadilan untuk memeriksa dan meneliti secara objektif terhadap kualitas putusan direksi walaupun dilakukan secara limitatif; dan

b. *Business judgment rule sebagai abstention doctrine*

¹⁹ Undang-undang tentang Perhitungan Anggaran Negara (Perhitungan Anggaran Negara per tahunnya). Baca tulisan dari A. Hamid S. Attamimi, Undang-undang Perhitungan Negara: Perlukah itu? Jurnal Hukum dan Pembangunan, Hal. 328 – 333.

²⁰ Dian Puji N. Simatupang. Paradoks Rasionalitas, Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah. Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2011. Hal. 11.

²¹ Hendra Setiawan Boen. Bianglala Business Judgment Rule. Jakarta: PT. Tatanusa, 2008. Hal. 9.

Konsepsi berpikir ini tidak membolehkan dilakukannya *judicial review* dan dihadapkan dengan undang-undang terhadap putusan direksi yang telah memenuhi kriteria *business judgment rule*.

Sejatinya, eksistensi *business judgment rule* telah diatur dalam hukum positif secara implisit melalui ketentuan Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Perseroan Terbatas yang menentukan bahwa: Anggota Direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) apabila dapat membuktikan:²²

- a. Kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
- b. Telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan;
- c. Tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan
- d. Telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut”

Atas terjadinya kerugian keuangan negara, baik yang terjadi karena adanya unsur perbuatan melawan hukum akibat penyalahgunaan wewenang ataupun terjadi karena risiko bisnis tampaknya disadari oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013, Mahkamah berpendapat bahwa:²³

“...kekayaan negara tersebut telah bertransformasi menjadi modal BUMN atau BUMD sebagai modal usaha yang pengelolaannya tunduk pada paradigma usaha (*business judgement rules*), namun pemisahan kekayaan negara tersebut tidak menjadikan beralih menjadi kekayaan BUMN atau BUMD yang terlepas dari kekayaan negara, karena dari perspektif transaksi yang terjadi jelas hanya pemisahan yang tidak dapat dikonstruksikan sebagai pengalihan kepemilikan, oleh karenanya tetap sebagai keuangan negara dan dengan demikian kewenangan negara di bidang pengawasan tetap berlaku. Meskipun demikian, paradigma pengawasan negara dimaksud harus berubah, yakni tidak lagi berdasarkan paradigma pengelolaan keuangan negara dalam penyelenggaraan pemerintahan (*government judgement rules*), melainkan berdasarkan paradigma usaha (*business judgement rules*).”

Dengan telah diperkenalkannya pula *business judgment rule* oleh Mahkamah Konstitusi agar diterapkan dalam melakukan pengawasan serta pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara terhadap BUMN membawa arti bahwa ketika BPK menemukan kerugian pada BUMN maka tidak serta merta kerugian tersebut dinyatakan sebagai kerugian keuangan negara. BPK harus menelusuri lebih jauh apakah kerugian yang terjadi pada BUMN tersebut murni atas

²² Indonesia. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. LN Tahun 2007 No. 106 TLN No. 4756.

²³ Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013.

risiko bisnis yang dilakukan oleh direksi atau tidak. Apabila hasil pemeriksaan tersebut menunjukkan bahwa direksi telah menjalankan kewenangannya sesuai dengan prinsip-prinsip yang terkandung pada fiduciary duty, serta direksi telah melakukan pengurusan dengan penuh tanggung jawab, itikad baik, tidak ada konflik kepentingan, dilakukan semata-mata untuk kepentingan perseroan sekaligus telah melakukan langkah-langkah kajian terlebih dahulu maka sepatutnya kerugian itu dinyatakan sebagai akibat dari risiko bisnis sehingga kerugian yang dialami oleh BUMN tidak selalu dapat disidik dan dituntut ke meja hijau.²⁴

Dalam Undang-undang BUMN itu sendiri tidak disebutkan Anak Perusahaan BUMN, namun nomenklatur Anak Perusahaan BUMN terdapat dalam beberapa pasal, seperti dalam Pasal 14 Ayat 3 yaitu: ²⁵

Pihak yang menerima kuasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), wajib terlebih dahulu mendapat persetujuan Menteri untuk mengambil keputusan dalam RUPS mengenai:

- a. Perubahan jumlah modal;
- b. Perubahan anggaran dasar;
- c. Rencana penggunaan laba;
- d. Penggabungan, peleburan, pengambilalihan, pemisahan, serta pembubaran Persero,
- e. Investasi dan pembiayaan jangka panjang;
- f. Kerja sama Persero;
- g. Pembentukan anak perusahaan atau penyertaan;
- h. Pengalihan aktiva.

Kemudian terdapat penjelasan Pasal 22 Ayat 1 yaitu:

Rancangan rencana kerja dan anggaran perusahaan memuat antara lain:

- a. Misi Persero, sasaran usaha, strategi usaha, kebijakan perusahaan, dan program kerja/kegiatan;
- b. Anggaran perusahaan yang dirinci atas setiap anggaran program kerja/kegiatan;
- c. Proyeksi keuangan Persero dan anak perusahaannya;
- d. Hal-hal lain yang memerlukan keputusan RUPS.

Dan terdapat dalam penjelasan Pasal 86 Ayat 1 yaitu:

“Hasil privatisasi yang disetorkan ke Kas Negara adalah hasil divestasi saham milik negara. Sedangkan bagi penjualan saham baru, hasilnya disetorkan ke kas perusahaan. Bagi hasil

²⁴ Hartono, R.N., Sriwati, Rini, W.S.D., “*Kerugian Keuangan Negara pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam Perspektif Doktrin Business Judgment Rule*”. Jurnal Sosial dan Humaniora Vol.2 (1) 23 – 33, (April 2021). Hal. 31.

²⁵ Indonesia. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. LN Tahun 2003 No. 70 TLN No. 4297.

privatisasi anak perusahaan BUMN, hasil privatisasinya dapat ditetapkan sebagai dividen interim”.

Definis dari Anak Perusahaan BUMN terdapat dalam Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-04/MBU/06/2020 Pasal 1 Ayat (2) bahwa disebutkan Anak Perusahaan adalah perseroan terbatas yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh BUMN atau perseroan terbatas yang dikendalikan oleh BUMN. Maka kedudukan Anak perusahaan BUMN dalam peraturan perundang-undangan diatas tidak sama dengan BUMN karena kepemilikan saham (penyertaan modal) Anak Perusahaan BUMN tidak diperoleh langsung dari negara melainkan melalui BUMN. Namun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas dalam pasal 2A ayat (6) menyatakan bahwa “Anak perusahaan BUMN sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kepemilikan sebagian besar saham tetap dimiliki oleh BUMN lain tersebut”. Dan pasal 2A ayat (7) menyatakan bahwa:

Anak perusahaan BUMN sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diperlakukan sama dengan BUMN untuk hal sebagai berikut:

- a. Mendapatkan penugasan pemerintah atau melaksanakan pelayanan umum; dan/atau
- b. Mendapatkan kebijakan khusus negara dan/atau Pemerintah, termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam dengan perlakuan tertentu sebagaimana diberlakukan bagi BUMN.

Maka dapat dikatakan bahwa Anak Perusahaan BUMN diperlakukan sama dengan BUMN, dengan demikian Anak Perusahaan BUMN memiliki tanggung jawab kepada Negara sebagai pemilik modal.

Tetapi status anak perusahaan sekarang berbeda setelah di keluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 10 Tahun 2020, dimana kerugian yang timbul pada anak perusahaan BUMN/BUMD yang modalnya bukan bersumber dari APBN/APBD atau bukan penyertaan modal dari BUMN/BUMD dan tidak menerima/menggunakan fasilitas Negara, bukan termasuk kerugian keuangan Negara.²⁶ Kemudian dapat dianalisa bahwa modal yang bukan bersumber dari APBN/APBD pada anak perusahaan maka tidak suatu kerugian Negara. Tetapi anak perusahaan BUMN bisa dikatakan suatu kerugian Negara apabila kerugian itu berasal dari modal APBN/APBD maka hal tersebut termasuk kerugian Negara.

²⁶ Indonesia, Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 10 Tahun 2020, Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2020 Sebagai Pedoman Pelaksana Tugas Bagi Pengadilan.

Studi kasus PT Garuda Indonesia Tbk dan PT Garuda Maintenance Facility Aero Asia (GMFAA)

Biografi Perusahaan Garuda Indonesia Tbk

PT Garuda Indonesia Tbk selanjutnya disingkat PT GI adalah perusahaan badan usaha milik negara yang bergerak dibidang penerbangan yang telah berdiri sejak awal kemerdekaan Indonesia. Awal mula berdirinya maskapai ini pada tanggal 16 Juni 1948. Presiden pertama RI, memberikan idenya di depan sejumlah pemuka pedagang Aceh untuk membeli pesawat DC 3 9 (Dakota) dalam rangka melanjutkan dan meningkatkan revolusi kemerdekaan melawan belanda. Penyampaian orasi soekarno kepada saudagar Aceh yang berkahrisma menimbulkan keyakinan sehingga dalam tempo waktu 2 (dua) hari berhasil mengumpulkan uang sebesar 130.000 Strait dollar dan 20 kg emas.²⁷

Dengan modal tersebut opsir udara II, Wiseko Supomo selaku ketua misi pembelian yang kemudian disusul beberapa pedagang Aceh pergi ke singapura untuk melakukan transaksi pembelian pesawat. Pada akhir oktober 1948 pesawat tersebut dibawa ke Indonesia dan ditempatkan di Yogyakarta. Pesawat tersebut kemudian diberi Nama RI 001 “Seulawah” (gunung emas) yang diambil dari Nama sebuah gunung di Aceh, sebagai bentuk ucapan terima kasih kepada rakyat Aceh.

Perusahaan penerbangan bernama Garuda Indonesia dinyatakan berdiri bersamaan dengan pengakuan kedualatan republik Indonesia pada tanggal 27 Desember 1949. Teteapi sejarahH mencatat bahwa pada tanggal 26 Januari 1949 merupakan hari lahirnya penerbangan niaga Indonesia.

PT GI Tbk adalah maskapai pertama dan terbesar di Indonesia, dengan pendekatan berorientasi melayani, maskapai bertujuan menjadi penyedia layanan terdepan bagi wisatawan di negara sekaligus menyediakan layanan pengiriman barang melalui udara.

Pada bulan februari 2011, Garuda Indonesia telah menjadi perusahaan publik dan terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI). Saat ini kepemilikan saham dimiliki oleh pemerintah Indonesia sebesar Pemerintah Indonesia (60,54%), Share Trans Airways (25,8%1), institusi lokal (4,76%) retail lokal (5,78%) institusi asing (3,04%) dan retail asing (0,08%).²⁸

²⁷ <https://fikrifarhan.wordpress.com/> diakses 02 desember 2021

²⁸ <https://bisnis.tempo.co/read/1496575/manajemen-beberkan-porsi-saham-garuda-berapa-milik-chairul-tanjung/full&view=ok> diakses 02 Oktober 2021

Sebagai perusahaan besar PT GI Tbk memperluas jaringan ekspansi bisnisnya. Saat ini PT Garuda Indonesia memiliki 12 Anak Perusahaan, yaitu:²⁹

1. PT Aerowisata
2. PT Sabre Travel Network Indonesia
3. PT Garuda Maintenance Facility Aero Asia (GMFAA)
4. PT Aero Systems Indonesia (ASYST)
5. PT Citilink Indonesia
6. PT Gapura Angkasa
7. Garuda Indonesia Holiday France
8. Garuda Sentra Medika
9. Aerowisata Catering Services
10. Aerofood ACS
11. Cargo Garuda Indonesia
12. Aerojasa Perkasa

Tabel 1.1 Contoh Anak Perusahaan BUMN

Bahwa sebagai salah satu anak perusahaan PT Garuda Indonesia Tbk, PT Garuda Maintenance Facility Aero Asia (GMFAA) selanjutnya disingkat PT GMF Tbk menjalankan bisnis di bidang perawatan, reparasi, dan overhaul pesawat terbang.³⁰ Sebagai perusahaan internasional yang memperkerjakan lebih dari 5000 karyawan yang berbasis di tangerang, indonesia, perusahaan ini memberikan layanan pesawat dari berbagai jenis dan merupakan salah satu fasilitas pesawat terbesar di Asia.

PT GMF Tbk resmi mencatatkan dirinya sebagai anak usaha BUMN yang go-publik melalui IPO di Bursa Efek Indonesia dengan berkode saham GMFI .Dengan pencatatan ini, maka PT GMF Tbk menjadi perusahaan Maintenance, Repair, and Overhaul (MRO) pertama yang masuk dalam

²⁹ Anak Perusahaan Garuda Indonesia, <https://www.garuda-indonesia.com/id/id/corporatepartners/business-subsidiaries/subdiaries>, diakses 29 November 2021.

³⁰ <https://www.gmf-aeroasia.co.id/cfind/source/files/investor-relations/annual-report/integrated%20report%202020%20of%20pt%20garuda%20maintenance%20facility%20aero%20> hal 6

daftar perusahaan Tbk di Indonesia. Saat ini kepemilikan saham dimiliki perusahaan induk oleh PT GI Tbk sebesar 89,10% dan PT Aero Wisata masyarakat sebesar 0.90%.

Meskipun di tengah kondisi penuh tantangan tersebut karena covid-19, PT GMF Tbk justru melakukan serangkaian kebijakan strategis untuk memperkuat layanannya; baik itu kelanjutan kemitraan strategis dengan AFI-KLM, pengembangan ke pasar internasional khususnya untuk segmen airframe maintenance, investasi pada teknologi yang akan memperkuat layanan MRO, serta penguatan aspek Tata Kelola Perusahaan yang Baik. Meskipun kinerja laba tidak sebaik tahun sebelumnya, dari inisiasi strategis yang dilakukan di sepanjang tahun 2019, GMF memperkuat fondasi untuk dapat terus melaju bagi bisnis yang berkelanjutan di masa-masa yang datang. PT GI Tbk dan anak perusahaannya PT GMF Tbk mengalami kerugian dengan berbagai faktor.

Posisi kasus

1. PT Garuda Indonesia Indonesia Tbk

Saat ini PT GI Tbk tercatat memiliki hutang sebesar mencapai US\$9,75 miliar atau setara Rp138,93 triliun (kurs Rp14.250 per dolar AS). Tak hanya utang yang menumpuk, maskapai pelat merah itu juga tercatat punya ekuitas minus US\$2,8 miliar atau Rp114 triliun. Bahkan, nilai ekuitas ini dianggap yang terburuk di jajaran BUMN, melebihi PT Asuransi Jiwasraya (Persero).³¹

Adapun penyebab Garuda Indonesia memiliki hutang diantaranya sebagai berikut

a. Faktor Internal

1) laporan keuangan fiktif

Pada tanggal 1 April 2019, Sebagai perusahaan publik, PT GI Tbk melaporkan kinerja keuangan tahun buku 2018 kepada Bursa Efek Indonesia. Dalam laporan keuangannya, perusahaan dengan kode saham GIAA berhasil meraup laba bersih sebesar US\$809 ribu, berbanding terbalik dengan kondisi 2017 yang merugi sebesar US\$216,58 juta. Kinerja ini terbilang cukup mengejutkan lantaran pada kuartal III 2018 perusahaan masih merugi sebesar US\$114,08 juta.³²

Selanjutnya pada tanggal 24 April 2019, Perseroan mengadakan Rapat Umum Pemegang Saham Tahunan (RUPST) di Jakarta. Salah satu mata agenda rapat adalah menyetujui laporan keuangan tahun buku 2018. Dalam rapat itu, dua komisaris Garuda Indonesia, Chairul Tanjung dan Dony Oskaria selaku perwakilan dari PT Trans Airways menyampaikan keberatan mereka

³¹ <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20211111063604-92-719484/mati-matian-selamatkan-garuda-dari-utang-rp138-t> diakses 02 Desember 2021

³² <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20190430174733-92-390927/kronologi-kisruh-laporan-keuangan-garuda-indonesia> diakses 02 Desember 2021

melalui surat keberatan dalam RUPST. Chairal sempat meminta agar keberatan itu dibacakan dalam RUPST, tapi atas keputusan pimpinan rapat permintaan itu tak dikabulkan.

Hasil rapat pemegang saham pun akhirnya menyetujui laporan keuangan PT GI Tbk tahun 2018. Trans Airways berpendapat angka transaksi dengan Mahata sebesar US\$239,94 juta terlalu signifikan, sehingga mempengaruhi neraca keuangan Garuda Indonesia. Jika nominal dari kerja sama tersebut tidak dicantumkan sebagai pendapatan, maka perusahaan sebenarnya masih merugi US\$244,96 juta. Dua komisaris berpendapat dampak dari pengakuan pendapatan itu menimbulkan kerancuan dan menyesatkan. Pasalnya, keuangannya berubah dari yang sebelumnya rugi menjadi untung.

Selain itu, catatan tersebut membuat beban yang ditanggung PT GI Tbk menjadi lebih besar untuk membayar Pajak Penghasilan (PPh) dan Pajak Pertambahan Nilai (PPN). Padahal, beban itu seharusnya belum menjadi kewajiban karena pembayaran dari kerjasama dengan Mahata belum masuk ke kantong perusahaan.

Pada tanggal 15 April 2019, Pasar merespons kisruh laporan keuangan PT GI Tbk. Sehari usai kabar penolakan laporan keuangan oleh dua komisaris beredar, saham perusahaan dengan kode GIAA itu merosot tajam 4,4 persen pada penutupan perdagangan sesi pertama tanggal 25 April 2019. Harga saham Garuda Indonesia anjlok ke level Rp478 per saham dari sebelumnya Rp500 per saham.

Bursa Efek Indonesia (BEI) memanggil manajemen PT GI Tbk terkait timbulnya perbedaan opini antara pihak komisaris dengan manajemen terhadap laporan keuangan tahun buku 2018. Selain manajemen perseroan, otoritas bursa juga memanggil Kantor akuntan publik (KAP) Tanubrata Sutanto Fahmi Bambang dan Rekan selaku auditor laporan keuangan perusahaan. Pertemuan dua belah pihak berlangsung tertutup. Pihak pemerintah yang diwakili oleh Menteri Keuangan meminta Sekretaris Jenderal Kementerian Keuangan Hadiyanto untuk mempelajari kisruh terkait laporan keuangan BUMN tersebut.

2) Diduga Mark Up Harga Pesawat

Indikasi adanya mark up harga pesawat berawal dari informasi yang disampaikan oleh mantan komisaris independen Peter F Gontha. Pada September 2014 PT GI melakukan kontrak dengan Boeing tentang penyewaan 50 pesawat. Adapun nilai kontrak sewa pesawat tersebut mencapai lebih dari US\$3 miliar setara Rp42 triliun.³³

Selanjutnya PT GI Tbk berani membayar dua kali lipat dari harga pasaran pada sewa pesawat Boeing 777. Harga sewa pesawat Boeing 777 umumnya di pasar hanya rata-rata US\$ 750.000 per

³³ <https://www.trenasia.com/peter-gontha-ungkap-kronologi-sewa-pesawat-garuda-indonesia-rp-42-triliun>
diakses 02 Desember 2021

bulan. Sementara Manajemen perusahaan sendiri berani membayar hingga dua kali lipat dari harga tersebut.³⁴

Saat ini jumlah lessor pesawat yang berurusan dengan Garuda Indonesia jumlahnya sangat banyak. Setidaknya saat ini terdapat sebanyak 32 lessor, padahal normalnya untuk sebuah maskapai penerbangan hanya terdapat 4-5 lessor.

3) Penerimaan Suap

Emirsyah Satar sudah divonis 8 tahun penjara dan denda Rp1 miliar subsider 3 bulan kurungan oleh Pengadilan Tinggi DKI Jakarta pada tahun 2020 setelah terbukti melakukan penyuapan dalam bisnis sewa pesawat. Emirsyah terbukti menerima suap senilai Rp46 miliar empat lessor asing yaitu dari Airbus S.A.S, Rolls-Royce PLC, Avions de Transport Regional (ATR), dan Bombardier Inc.

Uang suap dari tiga lessor pertama diberikan melalui Connaught International Pte Ltd dan PT Ardhyaparamita Ayuprakarsa milik Soetikno Soedarjo, sedangkan dari Bombardier melalui Hollingsworld Management International Ltd Hong Kong dan Summerville Pacific Inc

b. Faktor Eksternal

4) Kondisi pandemi

Pandemi covid 19 menimbulkan ketidakjelasan dalam perkembangan ekonomi, salah satunya yang dialami oleh Garuda Indonesia sebagai maskapai penerbangan. Karena adanya lockdown yang dilakukan di Indonesia dan belahan dunia menyebabkan pendapatan Garuda berkurang. Misalnya sumber pendapatan Garuda adalah penerbangan haji dan umroh berkurang.

Pada akhir tahun 2019, pendapat bulan PT GI Tbk sempat menyentuh 235 juta dollar kemudian pada tahun 2020 anjlok hingga 70% hingga tersisa 70 juta dollar.

Kondisi kerugian yang diakibatkan menurunnya aktivitas penerbangan selama pandemi juga dialami oleh PT GMS Tbk. Perusahaan mengalami kerugian sebesar Rp. 4,7 triliun sepanjang tahun 2020 dengan asumsi kurs Rp. 14.500. Kerugian disebabkan oleh menurunnya pendapatan 51% dari tahun 2019 ke tahun 2020.³⁵

Keterkaitan kerugian PT Garuda Indonesia dan PT Garuda Maintenance Facility Aero Asia dengan kerugian negara

³⁴ <https://industri.kontan.co.id/news/harga-sewa-pesawat-garuda-indonesia-lebih-mahal-dua-kali-lipat-begini-kata-pengamat> diakses 02 Desember 2021

³⁵ <https://www.google.com/amp/s/bisnis.tempo.co/amp/1499290/anak-usaha-garuda-indonesia-rugi-rp-47-triliun-sepanjang-2020> diakses 02 Desember 2021

No	Perusahaan	Kerugian Negara	Non Kerugian Negara	Keterangan
1.	PT Garuda Indonesia Tbk	✓ ya	–	Diduga mengalami kerugian negara karena adanya unsur kelalaian, PMH dan koruptif
2.	PT Garuda Maintenance Facility Aero Asia	–	✓ ya	Belum memenuhi unsur kerugian negara karena unpredictable situation

Bahwa berdasarkan tabel di atas kerugian yang terjadi pada PT GI Tbk adalah kerugian negara karena memenuhi yang semua unsur yang di dasarkan pada Pasal 1 angka 22 Undang-undang No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, menyebutkan bahwa kerugian negara/daerah adalah kekurangan uang, barang, dan surat berharga yang nyata dan pasti, akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Sedangkan PT GMS Tbk secara hukum didirikan menggunakan dana APBN karena secara jelas dalam laporan kinerjanya menguraikan kepemilikan oleh Garuda yang terkoneksi langsung dimiliki oleh kementerian keuangan. Sehingga berdasarkan SEMA Nomor 10 Tahun 2020 kekayaan PT GMS Tbk adalah kekayaan negara yang terpisah.

Namun kerugian pada pembahasan ini dianggap tidak mengalami kerugian negara karena situasi yang tidak dapat diprediksi yaitu faktor pandemi. Hal ini sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013. Kekayaan negara yang bertransformasi menjadi modal BUMN atau BUMD sebagai modal usaha yang pengelolaannya tunduk pada paradigma usaha (business judgement rules) tidak lagi berdasarkan paradigma pengelolaan keuangan negara dalam penyelenggaraan pemerintahan (government judgement rules).

KESIMPULAN

Kerugian yang dialami BUMN tidak selalu masuk kategori kerugian negara, namun harus menerapkan business judgetment law, apakah direksi sudah memenuhi standar akuntabilitas sehingga kerugian karena resiko bisnis, atau karena adanya perbuatan melawan hukum, sedangkan Kerugian yang timbul pada AP BUMN yang modalnya bukan bersumber dari APBN/APBD atau bukan penyertaan modal BUMN/BUMD, atau tidak menggunakan fasilitas Negara, bukan termasuk Kerugian Keuangan Negara. Kerugian pada PT Garuda Indonesia sebagai BUMN diduga berkaitan dengan adanya perbuatan melawan hukum, tidak semata-mata karena adanya

krisis ekonomi atau Pandemi, maka dapat dikategorikan sebagai kerugian Negara. Sedangkan kerugian PT GMFAA sebagai AP BUMN tidak dikategorikan sebagai kerugian negara karena meskipun modalnya sebagian besar dari BUMN induk (PT Garuda Indonesia), namun unsurnya belum memenuhi syarat sebagai kerugian negara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- R. Subekti, R. Tjitrosudibio, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2002).
- Moch Faisal Salam, Pemberdayaan BUMN di Indonesia, (Bandung: Penerbit Pustaka, 2003).
- Munir Fuady, Perbuatan Melawan Hukum. Pendekatan Kontemporer, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005).
- Jhony Ibrahim, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, (Malang: Banyumedia Publishing, 2006).
- Hendra Setiawan Boen, Bianglala Business Judgment Rule, (Jakarta: PT. Tatanusa, 2008).
- Dian Puji N. Simatupang, Paradoks Rasionalitas, Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah, (Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2011).
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011).
- Badan Pemeriksa Keuangan, Prosedur Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah, (Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan, 2018).
- Refly Harun, BUMN dalam Sudut Pandang Tata Negara, Privatisasi, Holdingisasi, Kontrol, dan Pengawasan, (Jakarta: Balai Pustaka, 2019).
- Kevin D Zego, Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Metode Penilaian/Penghitungan Keuangan Negara dalam Teori Hukum dan Peraturan Perundang-undangan, (Depok: Mappi UI, 2020).

Artikel

- A. Hamid S. Attamimi, “*Undang-undang Perhitungan Negara: Perlukah itu?*”, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Hal. 328 – 333.
- Chandra Ayu Astuti, Anis Chariri. “*Penentuan Kerugian Keuangan Negara yang Dilakukan Oleh BPK dalam Tindak Pidana Korupsi*”. Volume 4, Nomor 3, (Tahun 2015). Hal. 1-12.
- Hartono, R.N., Sriwati, Rini, W.S.D., “*Kerugian Keuangan Negara pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam Perspektif Doktrin Business Judgment Rule*”. Jurnal Sosial dan Humaniora Vol.2 (1) 23 – 33, (April 2021). Hal. 31.

Muhammad Rizal. “*Analisis Kinerja Keuangan PT. Garuda Indonesia Tbk*”. Jurnal Serambi Ekonomi dan Bisnis Vol. 4 No. 1 (2017). Hal. 2.

Perundang-undangan

Indonesia, Kitab Hukum Perdata (KUHPer)

Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, LN Tahun 2003 No. 47 TLN No. 4286.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, LN Tahun 2003 No. 70 TLN No. 4297.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, LN Tahun 2004 No. 5 TLN No. 4355.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, LN Tahun 2007 No. 106 TLN No. 4756.

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

Indonesia, Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 10 Tahun 2020.

Indonesia, Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-04/MBU/06/2020.

Internet dan Lainnya

Ilman Hadi, “Status Hukum Anak Perusahaan BUMN”, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt50629054c7269/status-hukum-anakperusahaan-bumn-persero-/>, diakses 29 November 2021.

Anak Perusahaan Garuda Indonesia, <https://www.garuda-indonesia.com/id/id/corporatepartners/business-subidiaries/subdiaries>, diakses 29 November 2021.

<https://www.google.com/amp/s/bisnis.tempo.co/amp/1499290/anak-usaha-garuda-indonesia-rugi-rp-47-triliun-sepanjang-2020>, diakses 02 Desember 2021

<https://www.trenasia.com/peter-gontha-ungkap-kronologi-sewa-pesawat-garuda-indonesia-rp-42-triliun> diakses 02 Desember 2021

<https://industri.kontan.co.id/news/harga-sewa-pesawat-garuda-indonesia-lebih-mahal-dua-kali-lipat-begini-kata-pengamat> diakses pada tanggal 02 Desember 2021

<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20211111063604-92-719484/mati-matian-selamatkan-garuda-dari-utang-rp138-t> diakses 02 Desember 2021

LEX NOBILIS: JURNAL ILMU HUKUM

E-ISSN: xxxx-xxxx

Vol. 1, No. 1, Juni 2026

<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20190430174733-92-390927/kronologi-kisruh-laporan-keuangan-garuda-indonesia> diakses 02 Desember 2021

<https://fikrifarhan.wordpress.com/> diakses 02 desember 2021

<https://bisnis.tempo.co/read/1496575/manajemen-beberkan-porsi-saham-garuda-berapa-milik-chairul-tanjung/full&view=ok> di akses 02 Oktober 2021

Don Hofstrand, "Corporation", www.extension.iastate.edu/agdm, diakses tanggal 03 Desember 2021.

<https://www.gmf-aeroasia.co.id/cfind/source/files/investor-relations/annual-report/integrated%20report%202020%20of%20pt%20garuda%20maintenance%20facility%20aero%20>