

# ***BUSINESS JUDGMENT RULE: SEBUAH PRINSIP TANGGUNG JAWAB DIREKSI ATAS KERUGIAN DALAM PENGELOLAAN BUMN (PERSERO)***

**Larassati Putri Syaflizar**

**E-mail: [syaflizarlarassati@student.uns.ac.id](mailto:syaflizarlarassati@student.uns.ac.id)**

**Staf Kantor Notaris di Jakarta**

---

## ***Article Information***

**Keywords:** *Director; BUMN (Persero); Loss; Business Judgment Rule.*

**Kata Kunci:** *Direksi; BUMN; Kerugian; Business Judgment Rule.*

---

## ***Abstract***

*This article aims to determine the principles of responsibility for the directors of BUMN (Persero) based on the principles of business judgment rule in the perspective of Law Number 40 of 2007 concerning Limited Liability Companies. The research method used in this research is normative legal research. The data used are secondary data in the form of primary and secondary legal materials. The data is then processed and analyzed qualitatively. The results of the research show that the Company Law and the principles it adheres to reflect that the directors are fully responsible for the management of the Company with the protection of the principles of the business judgment rule so that if later errors or negligence of the directors are found that result in losses, the responsibility of the directors is not to the state (public). Instead, it has been transformed into (private) business responsibility based on the business judgment rule. The board of directors' responsibility can be identified by proving whether the directors' actions are honest mistakes or negligence mistakes. If the losses caused come from actions classified as honest mistakes, the board of directors is released from their personal responsibility. However, if the loss arises from his or her actions, which are negligence mistakes, each member of the board of directors concerned must be personally responsible.*

## **Abstrak**

Artikel ini bertujuan untuk mengetahui prinsip tanggung jawab direksi BUMN (Persero) berdasarkan prinsip *business judgment rule* dalam perspektif Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Data yang digunakan adalah data sekunder berupa bahan hukum primer dan sekunder. Data kemudian diolah dan dianalisis secara kualitatif. Hasil dari penelitian diketahui bahwa UUPT dan prinsip-prinsip yang dianutnya mencerminkan bahwa direksi bertanggung jawab penuh terhadap pengelolaan Perseroan dengan perlindungan prinsip *business judgment rule* sehingga apabila di kemudian hari ditemukan kesalahan atau kelalaian direksi yang mengakibatkan kerugian, tanggung jawab direksi bukan kepada negara (publik), melainkan telah bertransformasi menjadi tanggung jawab bisnis (privat) berdasarkan *business judgment rule*. Untuk mengetahui

---

sejauh mana tanggung jawab direksi, perlu dibuktikan apakah tindakan direksi tersebut merupakan *honest mistakes* atau *negligence mistakes*. Apabila kerugian yang ditimbulkan berasal dari tindakannya yang tergolong *honest mistakes*, direksi lepas dari tanggung jawabnya secara pribadi. Namun, jika kerugian tersebut berasal dari tindakannya yang merupakan *negligence mistakes*, setiap anggota direksi yang bersangkutan harus bertanggung jawab secara pribadi.

---

## A. Pendahuluan

BUMN didirikan dengan tujuan yang secara khusus diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UUBUMN), yaitu di samping melakukan pelayanan umum, BUMN bertujuan untuk mengejar keuntungan. Pendirian BUMN dilandaskan pada hukum publik sebab terdapat amanat negara melalui peraturan perundang-undangan untuk meningkatkan perekonomian nasional. Namun, dalam tata kelola selanjutnya, hukum publik menyerahkan tunduknya BUMN pada hukum privat dalam lingkup entitas bisnis (*business entity*). Hal ini bertujuan untuk memperoleh keuntungan dan keberlanjutan kehidupan BUMN sendiri, khususnya pada BUMN berbentuk Perseroan. Penundukan ini kemudian dipertegas melalui Pasal 4 ayat (1) UUBUMN yang mengatur bahwa pembinaan dan pengelolaan APBN tidak lagi didasarkan pada sistem APBN tetapi pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Prinsip-prinsip ini yang kemudian dipertegas sebagai norma dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT).

Uraian demikian meletakkan BUMN sebagai subjek hukum berupa badan usaha berbentuk badan hukum. Hal ini selaras dengan pendapat R. Subekti yang menyatakan bahwa badan hukum merupakan suatu badan atau perkumpulan yang memiliki hak, dapat melakukan perbuatan seperti seorang manusia, dan memiliki kekayaan sendiri (Ali, 1987: 19). Selain itu, badan hukum dapat digugat dan dapat menggugat di depan hakim. Sebagai badan hukum, melalui Pasal 5 UUBUMN, tanggung jawab pengurusan BUMN diserahkan kepada direksi. Menurut Fred B.G. Tumbuan, direksi memiliki tugas dan tanggung jawab pengurusan dan perwakilan yang bersumber pada 2 (dua) hal, yaitu: 1) ketergantungan Perseroan pada direksi sebagai organ yang oleh Undang-undang dipercayakan dengan kepengurusan dan perwakilan Perseroan; dan 2) perseroan merupakan sebab bagi keberadaan direksi (*raison d'être*). Oleh karenanya, adalah hal yang tepat apabila dikatakan bahwa terdapat *fiduciary relationship* (hubungan kepercayaan) antara Perseroan dan direksi, yang mana hubungan ini melahirkan *fiduciary duties* bagi para anggota direksi (Usman, 2004: 175-175).

Dalam kenyataannya, prinsip *fiduciary duty* belum sepenuhnya diadopsi oleh UUPT. Kedudukan direksi di Indonesia hanya sebagai orang upahan yang didasarkan pada pemberian kuasa atau hubungan ketenagakerjaan. Di sisi lain, Sutjipto menerangkan bahwa direksi memiliki kewenangan, wajib mengambil inisiatif, dan membuat rencana untuk mewujudkan maksud dan tujuan Perseroan (Usman, 2004: 166). Tujuan tersebut yang selanjutnya menjadi batas ruang lingkup kecakapan bertindak Perseroan. Hal ini menyebabkan kewenangan tersebut justru tidak

terbatas pada perbuatan hukum yang secara tegas disebut dalam maksud dan tujuan Perseroan, namun meliputi perbuatan-perbuatan lainnya, seperti perbuatan-perbuatan yang menurut kebiasaan, kewajaran, dan kepatutan. Hal ini menarik prinsip yang juga dianut oleh direksi untuk menjalankan dan bertanggung jawab terhadap pengelolaan Perseroan, yaitu *business judgment rule* (Sutedi, 2010: 43).

Dalam kaitannya dengan kondisi direksi BUMN (Persero), direksi dihadapkan pada keadaan dilematis atas setiap putusan yang diambil. Direksi dipercaya dan diberi kuasa untuk mencari keuntungan tetapi apabila suatu saat terjadi kerugian, direksi dapat dianggap merugikan keuangan negara dan dipidana berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUPTPK) (Affandhi, 2016: 33-44). Padahal, dalam lingkup kesatuan usaha (*business entity*), kerugian adalah bagian dari risiko bisnis. Pun, pada akhirnya penyelesaian perkara Persero yang dilakukannya ternyata menimbulkan perselisihan dalam membuktikan ada atau tidaknya tanggung jawab direksi terhadap negara. Putusan MK Nomor 48 dan 62/PUU-XI/2013 menetapkan bahwa status kekayaan negara yang bersumber dari keuangan negara dan dipisahkan dari APBN untuk disertakan menjadi penyertaan modal di BUMN tetap menjadi bagian dari keuangan negara (Badan Pemeriksa Keuangan RI, 2014).

Terbitnya putusan tersebut dapat diartikan sebagai penguat ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UUKN) bahwa tidak termasuk dalam keuangan negara bagi kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara atau perusahaan daerah. Namun, Prof. Arifin P. Soeria Atmadja dalam teorinya berpendapat sebaliknya, bahwa penyertaan modal dalam BUMN sebagai keuangan badan hukum. Teori tersebut dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016. Dalam pendapat yang berhubungan, Yudho Taruno Muryanto mengatakan bahwa dalam hal pemeriksaan keuangan negara pada entitas bisnis, pendekatan yang seharusnya dilakukan adalah melalui *business judgment rule*, bukan lagi *government judgment rule* mengingat kekhususan BUMN itu sendiri (Muryanto, 2017: 84).

Berdasarkan uraian yang telah penulis kemukakan, penulis ingin menganalisis hal ini lebih lanjut dengan menguraikan kedudukan direksi sekaligus menjabarkan penggunaan prinsip-prinsip dalam hukum bisnis yang diakui UUPT sebagai hukum umum bagi Perseroan yang berlaku dalam sistem civil law Indonesia. Dengan memahami hal tersebut, penulis berharap dapat memberikan preskripsi selayaknya, khususnya terkait hal-hal yang berkenaan dengan tanggung jawab direksi apabila terdapat kerugian dalam pengelolaan BUMN (Persero) yang didasarkan pada prinsip *business judgment rule*.

## **B. Metode Penelitian**

Jenis penelitian ini ialah penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif dan terapan (Marzuki, 2014: 47-56). Pendekatan penelitian yang digunakan penulis adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*) (Marzuki, 2014: 133-134, 158). Sumber penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini sebagai data penelitian dikelompokkan menjadi 2 (dua), yaitu bahan-bahan hukum primer dan sekunder (Marzuki, 2014: 181) yang terkait dengan pengelolaan BUMN (Persero) dan kristalisasi prinsip *business judgment rule*. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan mencari peraturan perundang-undangan, sertaputusan pengadilan. Teknik analisis dalam penelitian ini menggunakan silogisme dengan metode deduktif.

### C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

UUBUMN sebagai legal entity atas BUMN yang telah menyerahkan model pengelolaan BUMN pada ranah privat, mengingat Pasal 2 ayat (1) huruf b agar BUMN mencari keuntungan. Model pengelolaan ini ditentukan sendiri oleh UUBUMN yang menerangkan bahwa pembinaan dan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat (*good corporate governance/GCG*). Dalam hal ini, APBN untuk BUMN adalah modal yang dapat dipadankan dengan modal yang dimaksud ketentuan Pasal 1 Angka 1 UUPT yang merupakan syarat pendirian PT sebagai badan hukum. Lebih khusus dari itu, Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor: PER-01/MBU/2011. Dengan dipercayakannya pengelolaan BUMN berdasarkan GCG oleh undang-undang, artinya BUMN harus siap atas segala konsekuensi yang timbul dari pengelolaan bisnis di dalamnya (ranah privat). Dalam hal ini, berdasarkan distribusi kekuasaan, *governance* dicirikan dengan rendahnya dominasi negara, kepentingan masyarakat yang dipertimbangkan dalam pembentukan pengaturan kebijakan, dan adanya keseimbangan simbiosis antaraktor (Muryanto, 2017: 54).

Dalam kepemilikan saham BUMN pemerintah memiliki saham mayoritas sehingga pemerintah menjadi pelaku utama di dalam ekonomi Indonesia (Sutedi, 2011: 6). Ini lah yang kemudian menjadi dilema sekaligus ciri khas Persero dalam BUMN itu sendiri. Persero harus menempatkan dirinya untuk menjalankan peran ganda, yaitu sebagai organisasi pelayanan dan organisasi bisnis (Rai, 2008: 4). Kondisi ini turut menyebabkan kinerja BUMN (Persero) menjadi kurang optimal (Muryanto, 2017: 23). Pengelolaan badan usaha yang bersangkutan paut dengan pemerintah untuk kepentingan publik, Yudho Taruno Muryanto mengungkapkan bahwa pemisahan fungsi secara tegas yang terjadi ini akan berdampak pada dominasi salah satu badan serta terjadinya ketergantungan pada salah satu badan (*board*) (Muryanto, 2017: 69-70). Hal ini juga berdampak pada dualisme pengambilan keputusan itu sendiri. Menurutnya juga, pemisahan tersebut menyebabkan informasi yang didapatkan dewan pengawas dari direksi sangat terbatas sehingga kontrol dari dewan pengawas itu sendiri menjadi reaktif terhadap direksi (Muryanto, 2017: 73).

Keterbatasan keleluasaan direksi dalam pengelola Persero dalam ranah privat tentu akan berimplikasi pada tanggung jawab yang melekat padanya sebab terdapat eksistensi APBN (publik) sebagai modal dari kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN. Apabila di kemudian hari ditemukan kerugian dalam pengelolaan Persero, seringkali hal ini disangkutkkan dengan kerugian terhadap negara sebab modal pengelolaan Persero berasal dari keuangan negara. Beberapa kasus direksi Persero terlibat dalam perkara yang hampir sama, yaitu ketika suatu tindakan yang dianggap sebagai *honest mistakes* atas keputusan direksi dalam mengelola Perseroan tetapi tindakannya tersebut justru disandingkan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUPTPK) karena dianggap merugikan negara.

Hingga kini, antara pengelolaan Persero oleh direksi dengan keuangan negara masih dianggap kesatuan hubungan sebab-akibat yang tidak dapat dipisahkan. Hal ini dapat dimaknai dari Putusan MK Nomor 48 dan 62/PUU-XI/2013 bahwa BUMN merupakan kepanjangan tangan dari negara dalam menjalankan sebagian dari fungsi negara untuk mencapai tujuan negara, yaitu memajukan kesejahteraan umum. Melalui putusan ini pun ditetapkan bahwa status kekayaan negara

yang bersumber dari keuangan negara dan dipisahkan dari APBN untuk disertakan menjadi penyertaan modal di dalam BUMN akan tetap menjadi bagian dari rezim keuangan negara (Badan Pemeriksa Keuangan RI, 2014). Hal tersebut disebabkan karena kekayaan negara yang dimaksud bukan merupakan transaksi yang mengalihkan suatu hak sehingga akibat hukumnya tidak terjadi peralihan hak dari negara kepada BUMN. (Muryanto, 2017: 81-82). Putusan tersebut dapat diartikan menguatkan keberadaan kekayaan negara, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara sebagai ruang lingkup keuangan negara sebagaimana yang ditentukan dalam ketentuan Pasal 2 huruf g UUKN.

Menanggapi ketidaksinkronan peraturan perundang-undangan ini, Arifin P. Soeria Atmadja memandang bahwa keuangan yang meliputi APBN, APBD, dan BUMN serta BUMD sebagaimana dikatakan sebelumnya lebih tepat disebut sebagai Keuangan Publik (Sutedi, 2010: 10). Terkait pada status hukum keuangan negara itu sendiri, khususnya pada Persero, terdapat konsep yang dikenalkan oleh Arifin P. Soeria Atmadja (2000), yaitu transformasi hukum keuangan negara. Konsep ini pada hakikatnya merupakan perubahan status hukum keuangan dari keuangan negara menjadi keuangan badan hukum (Hukum Online, 2018). Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, lahirnya beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur hal-hal yang berkaitan dengan keuangan negara, seperti UUKN, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006, dan APBN dianggap memberikan dampak yang penting terhadap iklim perekonomian. Hal ini terjadi karena rumusan konstitusi yang menjadi dasar undang-undang tersebut tidak secara utuh dibahas sehingga yang menjadi awal kekisruhan hukum pada saat itu adalah tidak dibedakannya secara yuridis prinsipil dan konsekuen antara hukum publik dan privat serta sifat interpendensi hukum tata negara dan hukum administrasi negara itu sendiri (Atmadja, 2010: xiii-xiv).

Dalam hal ini, kedudukan Persero bukan merupakan badan hukum *sui generis* yang dapat bertindak untuk dan atas namanya sendiri sehingga ia tidak dapat melakukan tindakan hukum publik. Dikatakan sebagai badan hukum *Sui Generis* tersebut karena negara merupakan pendukung hak dan kewajiban hukum sehingga mutatis mutandis sebagai subjek hukum. Negara dapat melakukan tindakan hukum publik atau pun hukum privat. Kedudukan hukum negara ketika memisahkan kekayaannya pada BUMN atau Persero adalah masih dalam kedudukan yuridis sebagai subjek hukum publik sebagaimana ketentuan Pasal 4 ayat (3) UUBUMN yang mengatur adanya penetapan Peraturan Pemerintah (PP) untuk setiap penyertaan modal negara yang berasal dari APBN kepada BUMN. Penetapan PP ini hanya dilakukan oleh negara karena hanya negara yang memiliki kewenangan tersebut sebagai badan hukum *sui generis*. Hal ini juga berlaku pada kekayaan daerah yang dipisahkan untuk BUMN/BUMD yang dilakukan dengan penetapan Peraturan Daerah (Perda) (Atmadja, 2017: xiv-xv).

Posisi negara sebagai badan hukum *sui generis* dapat dikatakan merupakan celah untuk dapat membawa negara ke dalam perspektif privat, yaitu negara sebagai badan hukum beserta tanggung jawabnya. APBN sebagai kekayaan terpisah dalam hal ini menjadi pemenuhan syarat formil suatu badan hukum sebagaimana ketentuan Pasal 29 KUHPerdara. Dalam konteks negara sebagai badan hukum publik, status hukum atas kepunyaan negara dalam bentuk APBN tersebut harus diadakan pembagian dalam “kepunyaan privat” dan “kepunyaan publik” (Proudhon dalam Atmadja, 2017: 94). Hukum yang mengatur kepunyaan privat tersebut akan dikembalikan kepada hukum perdata biasa, begitu pun dengan kepunyaan publik yang diatur dengan peraturan perundang-undangan tertentu (Atmadja, 2017: 94-95).

Kedudukan hukum negara akan berubah ketika negara menyampaikan kehendaknya untuk mendirikan Persero di hadapan notaris. Hal ini mengartikan bahwa negara menundukkan dirinya secara sukarela dan diam-diam pada hukum perdata. Begitu pula kedudukan yuridisnya berubah menjadi sebagai subjek hukum perdata biasa dan kehilangan imunitas publiknya. Kemudian, negara akan menjadi pemegang saham yang sama kedudukannya dengan anggota masyarakat biasa sebagai pemegang saham lainnya. Negara pun dapat digugat dan menggugat di hadapan Pengadilan Negeri sama halnya dengan anggota masyarakat biasa. Dengan demikian, hubungan antara negara dan anggota masyarakat menjadi hubungan vertikal (Atmadja, 2017: xx-xi, xv). Pemerintah tidak berhak mengatur dan mengelola Perseroan sehingga tanggung jawab pengelolaannya pun tidak dibebankan pada pemerintah sebagai badan hukum publik. Misalnya, dalam hal penyertaan modal (saham) yang berasal dari APBN sebagai kekayaan negara yang dipisahkan. Apabila suatu saat terdapat kerugian pada pihak lain, beban ini menjadi milik Perseroan dengan mengikuti ketentuan Pasal 1365 KUPerdata dalam hal perbuatan melawan hukum (Atmadja, 2017: 95-96).

Oleh karena itu, berdasarkan konsep ini, kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal dalam BUMN/BUMD sudah tidak lagi merupakan kekayaan badan hukum negara/daerah karena telah terjadi transformasi hukum status yuridis uang tersebut dari keuangan negara/daerah sebagai keuangan publik menjadi keuangan badan hukum lain yang berstatus yuridis badan hukum privat. Selanjutnya, terhadap keuangan negara yang dipisahkan tersebut tidak lagi berlaku ketentuan APBN/APBD, akan tetapi berlaku ketentuan hukum privat dalam hal ini UUPT dan ketentuan-ketentuan yang termuat dalam KUHPerdata (Atmadja, 2017: xiii-xxi).

Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 turut memperkuat status hukum keuangan negara ini dengan yang mengacu pada Penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN. Hal ini menjadi bukti yuridis bahwa kekayaan negara yang telah dipisahkan tidak lagi berstatus keuangan negara, namun berstatus hukum keuangan badan hukum lain, yaitu Persero. Sebab itu, pengelolaan dan pertanggungjawaban selanjutnya dilakukan dengan sistem perusahaan yang sehat. Transformasi keuangan tersebut dituangkan dalam Pasal 2A ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa kekayaan negara yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas akan bertransformasi menjadi saham/modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas. Kemudian, ayat (4) pasal tersebut mempertegas bahwa kekayaan yang dimaksud selanjutnya menjadi kekayaan BUMN atau Perseroan Terbatas tersebut.

Konsekuensi logis dari penyertaan modal ini adalah pemerintah ikut menanggung risiko dan bertanggung jawab apabila terjadi kerugian usaha yang dibiayainya. Konsekuensi ini kemudian juga memberi dampak terhadap kepentingan masyarakat yang tidak dapat dijalankan. Selain itu, apabila pemerintah tetap memosisikan dirinya sebagai badan hukum publik maka hal ini menjadi bertentangan dengan prinsip hukum umum yang berlaku (Atmadja, 2017: 101). Dengan demikian, sudah seharusnya tata kelola Persero dan tanggung jawab yang mengikuti didasarkan pada UUPT dan dakwaan yang didasarkan pada UUPTPK tidak memenuhi unsur-unsur tindak pidana korupsi. Konsep keuangan negara yang bersifat plastis ini berdampak pada pemeriksaan atas keuangan negara itu sendiri. UUPTPK memandang keuangan negara sebagai objek, sedangkan UUKN memandangnya sebagai subjek. Perbedaan ini merupakan hal yang krusial dan berdampak pada

pemeriksaan pengelolaan keuangan negara itu sendiri yang melibatkan Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK). Menurut Hamdan Zoelva, pendekatan yang dilakukan dalam pemeriksaan keuangan negara pada entitas bisnis (dalam hal ini BUMN), idealnya adalah pendekatan *business judgment rule*, bukan *government judgment rule*. Oleh karena itu, yang perlu ditekankan adalah konteks “cara memeriksanya”, bukan hal boleh atau tidaknya diperiksanya entitas bisnis milik pemerintah (Muryanto, 2017: 84).

Ketidakpastian cara pemeriksaan secara tidak langsung mempengaruhi terjadinya *dissenting opinion* bagi hakim karena terjebak di antara pemahaman *business judgment rule* dan tindak pidana korupsi atas kerugian yang timbul dalam Persero. Hal ini tercermin pada putusan atas kasus-kasus Persero dewasa ini seperti PT. PLN (Persero) dan PT. Pertamina (Persero). Kasus-kasus ini melibatkan direksi sebagai pelaksana Persero yang bersangkutan. Dalam Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 94/Pid. Sus-TPK/2019/PN Jkt.Pst, Nur Pamudji dijatuhi pidana penjara dan pidana denda atas tugasnya sebagai Direktur PT. PLN (Persero) periode 2009-2011.

Atas fakta hukum yang ditemukan, Nur Pamudji dinilai memenuhi sebagian besar unsur delik yang didakwakan, termasuk kerugian yang ditimbulkan. Kerugian yang menjadi kerugian negara tidak terlepas dari Majelis Hakim yang memilih konsep keuangan negara pada Penjelasan Umum UUPTK yang pada intinya keuangan yang dimaksud meliputi seluruh kekayaan negara, baik dalam bentuk apapun yang dipisahkan maupun yang tidak dipisahkan dan termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara, serta segala hak dan kewajiban yang ditimbulkan. Putusan tersebut sebenarnya memuat *dissenting opinion* yang terjadi ketika Suparman Nyompa, S.H., M.H. selaku Hakim Anggota I berpendapat bahwa Nur Pamudji dianggap tidak terbukti melakukan perbuatan yang merugikan tersebut sebagaimana yang didakwakan Penuntut Umum.

Berkenaan dengan kerugian yang ditimbulkan, kekeliruan juga nampak dalam cara Penuntut Umum menilai kontrak pengadaan BBM dibuat tidak sesuai prosedur dan menyalahi ketentuan Peraturan Menteri BUMN dan Keputusan Direksi PT. PLN (Persero). Hal ini dinilai Suparman Nyompa, S.H., M.H tidak konsisten dan terkesan ambigu. Melihat *dissenting opinion* yang terjadi, dapat dikatakan bahwa Hakim Anggota 1 menyatakan pendapatnya dengan mengacu pada perspektif bisnis dalam ranah keperdataan sehingga tepat apabila penulis katakan bahwa Hakim Anggota 1 telah mengupayakan putusan dengan menggunakan pemahaman *business judgment rule*.

Dengan kewenangan yang dimilikinya, UUPT bersama *fiduciary duty* dan *business judgment rule* yang diadopsinya sudah seharusnya mampu memberikan keleluasaan yang bertanggung jawab kepada Nur Pamudji. Dalam perspektif *business judgment rule*, keberadaan *force majeure* adalah suatu hal yang tidak dapat dihindari dan menjadi bagian dari risiko bisnis itu sendiri. Kebijakan direktur yang dilakukan dengan itikad baik sudah seharusnya didukung oleh kepercayaan bahwa keputusan bisnis yang diambil adalah yang terbaik. Hal-hal terkait “kesalahan”, “kelalaian”, dan “kerugian” yang ditemukan dan menyeret para pihak masuk ke dalam ranah pengadilan sudah seharusnya persoalan ini diletakkan di ruang perdata. Putusan pengadilan yang menggolongkan perilaku bisnis ke dalam tindakan korupsi dinilai telah mencederai kemurnian ruang lingkup bisnis. Dalam filosofi keuangan privat, khususnya pada PT, dasar atas keuangan tersebut adalah kebebasan, yaitu keuangan tersebut dapat dijadikan alat untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya tanpa memperhitungkan implikasi negatif atau pun positif bagi kesejahteraan (Atmadja, 2017: 102).

Hukum perdata pun sudah mengatur kebebasan pelaku bisnis untuk berkehendak dan melakukan perikatan serta menjadikan perjanjian yang mereka buat sebagai undang-undang bagi mereka sendiri selama tidak bertentangan dengan ketertiban umum. Hal ini dapat dimaknai dari ketentuan Pasal 1338 juncto Pasal 1337 KUHPperdata. Perjanjian sebagaimana dimaksud pun dikatakan Pasal 1338 KUHPperdata tidak dapat ditarik kembali selain dengan kesepakatan kedua belah pihak atau karena alasan-alasan yang ditentukan oleh undang-undang. Dengan kata lain, batalnya atau habisnya perjanjian yang terjadi sudah seharusnya menjadi kuasa para pihak. Ketika negara sudah menyerahkan pengurusan Persero pada ranah privat sudah seharusnya mempercayakan kehendak direksi sebagai adalah kehendak terbaik, mengingat kepercayaan adalah suatu bentuk itikad baik dalam perjanjian. Bilamana ada kerugian yang ditimbulkan, sudah seharusnya kerugian tersebut diselesaikan berdasarkan perspektif keperdataan.

Sebagaimana diuraikannya kasus-kasus dalam Persero yang ada, dapat dilihat bahwa sebenarnya kepastian hukum lah yang menjadi urgensi yang harus dipenuhi guna mewujudkan keadilan. Kepastian hukum sebagai tujuan hukum rasanya sulit tercapai apabila konsep keuangan negara sendiri masih memberikan celah untuk ditafsirkan dari berbagai sudut pandang. Dengan mempertimbangkan segala yang penulis uraikan, penulis menilai bahwa pengelolaan APBN sebagai kekayaan negara yang dipisahkan sudah seharusnya terlepas dari kewenangan negara secara publik. Frasa “dipisahkan” sebagaimana ketentuan Pasal 1 Angka 1 UUBUMN pun sudah seharusnya menjadi simbol transformasi keuangan negara ketika menyertakan APBN sebagai modal pada Persero saat pertama kali didirikan. Dengan demikian, dana sah dikelola sebagai keuangan PT dan UUPT diberikan ruang secara luas meranahi kedudukan direksi Persero untuk mencari keuntungan yang sebesar-besarnya, termasuk menjadi dasar bagi direksi bertindak di bawah beban *fiduciary duty* yang diakui. Oleh karena itu, segala kerugian yang timbul atas pengelolaan oleh direksi, sudah seharusnya dipandang dan diselesaikan dalam ruang keperdataan, yaitu memandang kesalahan dan kelalaian berdasarkan Pasal 1365 KUHPperdata sehingga kerugian tersebut murni sebagai kerugian suatu usaha (privat).

Selain itu, pemeriksaan perkara harus diikuti dengan prinsip *business judgment rule* yang didasarkan pada pembuktian yang harus dipenuhi dari Pasal 97 ayat (5) UUPT untuk memastikan tindakan direksi merupakan *honest mistakes* atau *negligence mistakes*. Apabila tindakan tersebut digolongkan sebagai *honest mistakes* demi kepentingan Perseroan, direksi tidak dapat dikenakan pertanggungjawaban karena apabila tidak dilakukan belum tentu persero akan lebih untung dari keputusan yang direksi buat. Namun, apabila tindakannya dikatakan sebagai *negligence mistakes*, direksi harus bertanggung jawab penuh secara pribadi sebagaimana ketentuan Pasal 97 ayat (3) UUPT.

#### **D. Simpulan**

UUPT bersama GCG serta prinsip-prinsip lain yang dianutnya membawa direksi untuk bertanggung jawab penuh terhadap pengelolaan Perseroan dengan perlindungan prinsip *business judgment rule*. Meskipun belum sempurna, baik pengadopsian maupun pengaplikasiannya, prinsip ini tetap berlaku bagi Perseroan secara umum, termasuk BUMN (Persero). Persero melalui UUBUMN, PP Nomor 72 Tahun 2016, serta peraturan turunan lainnya



telah mencerminkan pengelolaan Persero berada dalam ranah privat sehingga apabila di kemudian hari ditemukan kesalahan atau kelalaian direksi yang mengakibatkan kerugian, tanggung jawab direksi bukan lagi kepada negara (publik), melainkan telah bertransformasi menjadi tanggung jawab bisnis (privat) berdasarkan *business judgment rule* dalam UUPT. Melalui prinsip *business judgment rule* dalam UUPT, kerugian yang menuntut tanggung jawab direksi hendaknya dibuktikan berdasarkan kaidah Pasal 97 ayat (5) UUPT untuk memastikan tindakan direksi tersebut merupakan *honest mistakes* atau *negligence mistakes*. Apabila terbukti tindakan direksi terhadap Persero adalah sebuah *honest mistakes* atau dengan kata lain kerugian timbul saat direksi telah menjalankan tugas kepercayaannya dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab sebagaimana ketentuan Pasal 97 ayat (2), direksi harus lepas dari tanggung jawabnya secara pribadi. Sebaliknya, jika kerugian yang ditimbulkan berasal dari tindakannya yang merupakan *negligence mistakes*, setiap anggota direksi harus bertanggung jawab secara pribadi sebagaimana ketentuan pasal 97 ayat (3) UUPT.

## E. Saran

Dalam rangka mewujudkan pengelolaan BUMN (Persero) yang lebih baik, terkait dengan tanggung jawab direksi apabila terjadi kerugian perusahaan maka seyogyanya Pemerintah bersama DPR segera melakukan penyempurnaan UUPT yang meliputi: memperjelas ketentuan “itikad baik”; menciptakan pedoman khusus terkait prinsip “standar kehati-hatian” yang terintegrasi dengan undang-undang dan GCG; merevisi ketentuan mengenai direksi yang harus membuktikan kesalahan dan kelalaiannya; menghapus ketentuan yang memperbolehkan rangkap fungsi antarstruktur Perseroan; mempertimbangkan kembali peran dewan komisaris yang dapat memberhentikan sementara (*skorsing*) direksi. Selain itu, Pemerintah juga perlu melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan antara PP Nomor 72 Tahun 2016 dan UUKN terkait transformasi kepemilikan modal dalam BUMN (Persero) dan pengelolaannya.

## F. Daftar Pustaka

### Buku:

- Abdulkadir Muhammad. 2010. *Hukum Perusahaan Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Adrian Sutedi. 2010. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Adrian Sutedi. 2011. *Good Corporate Governance*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Arifin P. Soeria Atmadja. 2010. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Arifin P. Soeria Atmadja. 2017. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik* (Ketiga). Jakarta: Rajawali Pers.
- Chidir Ali. 1987. *Badan Hukum*. Bandung: Alumni.
- Cornelis Simanjuntak dan Natalia Mulia. 2009. *Organ Perseroan Terbatas*. Jakarta: Sinar Grafika.
- I Gusti Agung Rai. 2008. *Audit Kinerja pada Sektor Publik*. Jakarta: Salemba Empat.

- Mas Achmad Daniri. 2006. *Good Corporate Governance Konteks Indonesia*. Jakarta: Ray Indonesia.
- M. Yahya Harahap. 2016. *Hukum Perseroan Terbatas*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Peter Mahmud Marzuki. 2014. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group
- Rachmadi Usman. 2004. *Dimensi Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas*. Bandung: Alumni
- Soekidjo Notoatmojo. 2010. *Etika dan Hukum Kesehatan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Sutan Remy Sjahdeini. 2002. *Hukum Kepailitan : Memahami faillissementsverordening juncto Undang-Undang No.4 tahun 1998*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Yudho Taruno Muryanto. 2017. *Tata Kelola BUMD*. Malang: Intrans Publishing.

#### **Jurnal:**

- Adriano. 2016. “Karakteristik Pertanggungjawaban Pidana Korporasi”. *Jurnal Hukum dan Peradilan*. Vol. 5 No. 1. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI.
- Charity Scott. 1989. “Caveat Vendor: Broker-Dealer Liability Under The Securities Exchange Act”. *Securities Regulation Law Journal*. Vol. 17 Issue 3. Atlanta: University of Georgia College of Law.
- Clara Yunita Ina Ola, et.al. 2017-2018. “Tanggung Jawab Pidana, Perdata dan Administrasi Asisten Perawat Dalam Pelayanan Kesehatan Desa Swadaya”. *Jurnal Legality*. Vol.25 No.2. Malang: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang.
- Donaldson, L. & Davis, J.H. 1991. “Stewardship Theory or Agency Theory: CEO Governance and Shareholder Returns”. *Australian Journal of Management*. Vol. 16 No. 1. Sidney: University of New South Wales.
- Eko Raharjo. 2007. “Teori Agensi dan Teori Stewardship dalam Perspektif Akuntansi”. *Fokus Ekonomi*. Vol. 2 No. 1. Semarang: STIE Pelita Nusantara.
- Frans Affandhi. 2016. “Business Judgement Rule Dikaitkan dengan Tindak Pidana Korupsi yang Dilakukan oleh Direksi Badan Usaha Milik Negara terhadap Keputusan Bisnis yang Diambil”. *USU Law Journal*. Vol. 4 No. 1. Medan: Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.
- Henny Juliani. 2016. “Pertanggungjawaban Direksi BUMN terhadap Perbuatan yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara”. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* Jilid 45 No. 4. Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.
- Jensen, M.C. and W.H. Meckling. 1976. “Theory of the firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership structure.” *Journal of Financial Economics*. Vol.3 Issues 4. New York: University of Rochester.
- Kathleem Eisenhardt. 1989. “Agency Theory: An Assesment and Review”. *Academy of Management Review*. Vol. 14 No. 1. New York: Academy of Management.

- M. Sabaruddin Sinapoy. 2012. "Tanggung Jawab Hukum Presiden dalam Pemberian Izin Pemeriksaan Pejabat Negara". *Jurnal Yuridika*, Vol. 27 No. 3. Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga
- Merry Tjoanda. 2010. "Wujud Ganti Rugi Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata". *Jurnal Sasi*. Vol. 16 No. 4. Ambon: Fakultas Hukum Universitas Pattimura.
- Nindyo Pramono. 2007. "Tanggung Jawab dan Kewajiban Pengurus PT (Bank Menurut UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas)". *Buletin Hukum Kebanksentralan*. Vol. 5 No. 3. Jakarta: Bank Indonesia.
- Oman Sukmana. 2016. "Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)". *Jurnal Sospol*. Vol. 2 No.1. Malang: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Malang.
- Reza Adilla. 2015. "Pertanggungjawaban Penyidik Kepolisian Republik Indonesia dan Upaya Hukum yang Dilakukan oleh Tersangka dalam Hal Terjadinya *Error in Persona* (Studi Kasus Reza Fahlefi)". *JOM Fakultas Hukum*, Vol. 2 No. 2. Pekanbaru: Fakultas Hukum Universitas Riau.
- Sartika Nanda Lestari. 2015. "Business Judgment Rule Sebagai Immunity Doctrine bagi Direksi Badan Usaha Milik Negara di Indonesia". *Jurnal Notarius*. Vol. 8 No. 2. Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.
- Sutan Remy Sjahdeini. 2001. "Tanggung Jawab Pribadi Direksi dan Komisaris". *Jurnal Hukum Bisnis*. Vol. 14. Jakarta: Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya.
- Tarmizi Achmad. 2012. "Dewan Komisaris dan Transparansi: Teori Keagenan atau Teori Stewardship?". *Jurnal Keuangan dan Perbankan*, Vol.16 No.1. Malang: Universitas Merdeka Malang.

#### **Artikel:**

- Fred B.G. Tumbuan. 2001. "Pandangan Yuridis tentang PT dan Organ-organnya". Makalah disampaikan dalam Seminar Dengar Pendapat Publik Berkenaan dengan Perubahan Aspek Hukum Perseroan Terbatas. Jakarta: *Hukumonline.com/berita*.
- Sutjipto. 1995. "Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 dalam Rangka Peningkatan Profesionalisme Pengurus Perseroan Terbatas". Makalah disampaikan pada Seminar Regional Prediksi Pelaksanaan Undang-Undang Perseroan Terbatas bagi Perkembangan Dunia Usaha di Indonesia. Banjarmasin: Senat Fakultas Hukum UNLAM bekerja sama dengan Ikatan Notaris Indonesia Cabang Kalimantan Selatan.

#### **Skripsi, Tesis, dan Disertasi:**

- Ernie Yulianti. 2011. *Penerapan Fiduciary Duty Direksi menurut UUPT dan Prinsip-prinsip Good Corporate Governance*. Depok: Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Hamonangan Buddhiwisnu Harahap. 2016. *Kerugian Badan Usaha Milik Negara Persero dan Dampak Hukumnya bagi Negara sebagai Pemegang Saham*. Jakarta: Universitas Gadjah Mada.

Kristanto. 2010. *Analisis Pemahaman Konsep Business Judgment Rule menurut Hukum Indonesia terhadap Tanggung Jawab Direksi Perseroan Terbatas*. Depok: Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

### **Peraturan Perundang-undangan:**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Undang- Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UUPTPK.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

PP Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas.

Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor: PER-01/MBU/2011 tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan yang Baik (*Good Corporate Governance*) pada Badan Usaha Milik Negara.

Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 94/Pid.Sus-TPK/2019/PN Jkt.Pst;

Fatwa Mahkamah Agung No. WKMA/Yud/20/VIII/2006.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

### **Sumber Internet:**

Albert Aries. 2013. <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5142a15699512/perbuatan-melawan-hukum-dalam-hukum-perdata-dan-hukum-pidana/>, diakses pada tanggal 29 Desember 2019 pukul 10.55 WIB).

BPK RI. 2014. <https://www.bpk.go.id/news/pemisahan-kekayaan-negara-di-bumn>, diakses pada tanggal 25 November 2019 Pukul 17.20 WIB.

Dimas Jarot Bayu. 2019. <https://katadata.co.id/berita/2019/06/14/beberapa-bos-bumn-perah-tersandung-kasus-mirip-karen-agustiawan>, diakses pada tanggal 22 Desember 2019 pukul 23.37 WIB.

Faiq Hidayat. 2019. <https://news.detik.com/berita/d-4718241/nur-pamudji-didakwa-rugikan-negara-rp-188-m-di-kasus-korupsi-hsd>, diakses pada tanggal 22 Desember 2019 pukul 21.23 WIB.

- Hukum Online. 2018. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a82bf4a6ff87/refleksi-tokoh-pemikir-transformasi-keuangan-negara>, diakses pada tanggal 28 Mei 20.00 WIB.
- Komite Nasional Kebijakan Governance. 1999. <http://www.knkg-indonesia.org/about>, diakses pada tanggal 23 Juni 2020 pukul 19.48 WIB.
- Kementerian Badan Usaha Milik Negara. 2017. <http://bumn.go.id/berita/1-Sejarah-Singkat-Kementerian-BUMN>, diakses pada tanggal 27 Mei 2019 Pukul 22.35 WIB.

**Kamus:**

- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia. 2016. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kelima*. Jakarta: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia.
- Bryan A. Garner. 2004. *Black's Law Dictionary*, 8th ed. St. Paul, Minn: West Publishing Co.
- Susan Ellis Wild. 2006. *Webster's New World Law Dictionary*. Hoboken, NJ: Wiley Publishing, Inc.