

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara berkembang yang membutuhkan peningkatan perekonomian. Dengan berkembangnya ekonomi di Indonesia, maka sangatlah diperlukan kebijakan dari pemerintah untuk menjamin hak dan kewajiban para pihak agar terjamin oleh hukum. Salah satu kunci dalam meningkatkan perekonomian adalah banyaknya pelaku usaha di Indonesia. Pelaku usaha dalam menjalankan usahanya dapat mendirikan sebuah Perseroan Terbatas (“PT”). Dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (“**Undang-Undang PT**”), PT diartikan sebagai badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang.¹

Sebelum diatur di dalam Undang-Undang PT, peraturan mengenai PT diatur di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (“**KUHD**”). Pengaturan mengenai PT dalam KUHD diatur dalam BAB Ketiga. Pada tahun 2020 diadakan beberapa perubahan terhadap Undang-Undang PT. Salah satu

¹ Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Lembaran Negara Nomor 106, Tambahan Lembar Negara Nomor 475, Pasal 1 angka 1

diantaranya adalah perubahan terhadap pengertian PT di dalam Pasal 1 angka

1 Undang-Undang PT diubah menjadi:²

“Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut Perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham atau Badan Hukum perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro dan Kecil sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai Usaha Mikro dan Kecil.”

Sebuah PT haruslah bersinergi dengan maksud dan tujuan didirikannya PT tersebut dan yang terpenting adalah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum dan/atau kesusilaan.³ Seorang direksi yang melakukan kegiatan bisnis diluar dari apa yang tercantum dalam anggaran dasarnya maka direksi tersebut dianggap melakukan *Ultra Vires*. *Ultra Vires* sendiri diartikan sebagai tindakan dari seorang Direksi yang tidak sesuai dengan maksud dan tujuan serta kewenangannya.⁴ Hal tersebut guna menjaga stabilitas perekonomian dan agar terjaminnya hak dan kewajiban para pelaku usaha di Indonesia.

Dalam kegiatan perekonomian, tidak hanya masyarakat biasa saja yang berperan aktif. Negara juga memiliki peran penting dalam menjalankan perekonomian. Keterlibatan negara dalam kegiatan perekonomian merupakan suatu konsekuensi dari perkembangan ajaran negara kesejahteraan. Negara haruslah memiliki perangkat yang dapat mewujudkan cita-citanya yaitu mensejahterakan rakyatnya. Dalam hal ini negara bukan hanya sebatas pengatur dan pengendali pasar namun dapat ikut andil sebagai pelaku

² Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Lembaran Negara Nomor 245, Tambahan Lembar Negara Nomor 6573, Pasal 109 angka 1

³ Frans Satrio Wicaksono, *Tanggung Jawab Pemegang Saham, Direksi, dan Komisaris Perseroan Terbatas*, (Jakarta: Visimedia, 2009), hal. 2

⁴ M. Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), hal. 66

ekonomi dan pelaku pasar yang secara aktif bertindak, yang menjadikan negara memiliki fungsi ganda yaitu sebagai *agent of development* dan *social function* yang kedua fungsi tersebut bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat.

Persero adalah merupakan salah satu bentuk Badan Usaha Milik Negara (“BUMN”) yang berbentuk PT. Oleh karenanya menurut ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (“Undang-Undang BUMN”):

“Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas”

Sekarang tentu yang dimaksud adalah ketentuan dan prinsip-prinsip di dalam Undang-Undang PT setelah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

BUMN (*State Owned Enterprises*) merupakan pelaku bisnis yang dominan di banyak negara berkembang dan memiliki peran yang besar dalam perekonomian.⁵ BUMN Persero merupakan salah satu bentuk bagaimana cara negara dalam mengelola sumber dayanya agar dapat memajukan kesejahteraan rakyatnya

sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 (“UUD 1945”) Pasal 33 ayat (2) yang dijelaskan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Dari pembentukan BUMN Persero menunjukkan bahwa

⁵ Toto Pranoto, *Holding Company BUMN (Konsep, Implementasi, dan Benchmarking)*, (Jakarta: Lembaga Management Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia, 2017), hal. 1

negara memiliki tujuan untuk menyejahterakan masyarakat. Melalui pembentukan BUMN Persero, menunjukkan bahwa negara merupakan pelaku ekonomi yang bertujuan untuk menyelenggarakan kemanfaatan umumberupa penyediaan barang dan jasa maupun sebagai sumber pendapatan negara.⁶ Selanjutnya pada ayat (3) mengatur tentang peruntukan sistem perekonomian negara, “Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.⁷

Persyaratan dari BUMN Persero itu sendiri ialah negara harus memiliki paling sedikit 51% saham dari keseluruhan saham yang diterbitkan oleh PT tersebut. Tujuan BUMN Persero selain untuk mensejahterakan masyarakat, negara juga mengejar keuntungan yang didapatkan. Hal tersebut diatur dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Undang-Undang BUMN yang dibentuk dan disahkan pada tahun 1 setelah reformasi.⁸ Sejak awal Undang-Undang BUMN dibentuk dengan cita-cita memajukan kinerja dan juga nilai dari BUMN dan juga meminimalisir tindakan pengeksploitasian di luar asas tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*).⁹

⁶ Safri Nugraha, *Pengkajian Hukum Tentang Privatisasi Perusahaan Milik Negara Ditinjau dari UUD 1945*, (Jakarta: BPHN, 2011), hal. 4

⁷ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bab XIV, Pasal 33 ayat (2) dan (3)

⁸ Nindyo Pramono, *Perbandingan Perseroan Terbatas di Beberapa Negara*, (Yogtakarta: Universitas Gajah Mada, 2012), hal. 28

⁹ Nindyo Pramono, *Ibid*, hal. 28

BUMN Persero merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, deviden dan hasil privatisasi.¹⁰ Kepemilikan negara atas suatu persero menggunakan kekayaan negara, yang mana terdapat istilah kekayaan negara yang dipisahkan yaitu kekayaan yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Kekayaan negara tersebut haruslah dipertanggungjawabkan kepada negara. Hal ini diatur dalam Pasal 2 huruf g Undang-Undang nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang berbunyi:¹¹

“Kekayaan negara/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 negara yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah.”

Istilah BUMN sendiri baru mulai dipakai dan dikenal pada tahun 1983 yang didasari dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1983 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perusahaan Jawatan (Perjan) Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Perseroan (Persero). Namun perjalanan BUMN tidak sebagaimana mestinya yang diharapkan mengalami kemajuan, hal tersebut menggerakkan Presiden Soeharto untuk mencari konsep yang tepat dalam mengelola BUMN.¹² Pada dasarnya

¹⁰ Januwianti Atikah, “Kajian Hukum Tentang Kepemilikan Modal Terhadap Badan Usaha Milik Negara Terhadap Badan Usaha Milik Negara Menjadi Badan Usaha Milik Swasta”, *Lex Crimen Jurnal Hukum*, Vol. 5, No. 3 Maret 2016, hal. 60

¹¹ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Lembaran Negara Nomor 47, Tambahan Lembar Negara Nomor 4286, Pasal 2 huruf g

¹² Djoko Santoso Moeljono dan Riant Nugroho, *BUMN Indonesia: Isu, Kebijakan dan Strategi*, (Jakarta: Elexmedia Komputindo Gramedia, 2005), hal. 82-83

peraturan tersebut menjadi dasar bagi model pembinaan dan pengawasan terhadap BUMN.¹³

Secara politik-ekonomi, pendirian BUMN di Indonesia mempunyai 3 (tiga) tujuan pokok:¹⁴

1. Sebagai sumber bisnis negara melalui nasionalisasi terhadap aset-aset milik Belanda yang ada di Indonesia.
2. Membangun industri yang diperlukan masyarakat, namun masyarakat tidak mampu memasukinya yang disebabkan oleh investasi yang sangat besar ataupun risiko usaha yang sangat tinggi. Sebagai contohnya pembangunan pabrik pupuk urea di beberapa wilayah Indonesia pada tahun 1960-an dan mendirikan perusahaan dalam sektor kelistrikan sebagai bahan bakar energi nasional.
3. Mendirikan industri yang sangat strategis karena berhubungan dengan keamanan dan stabilitas negara. Contohnya negara membangun industri persenjataan (PT Pindad), bahan peledak (PT Dahana), pencetakan uang (Perum Peruri), hingga pengelolaan stok pangan (Perum Bulog).

Setiap pelaku usaha dalam menjalankan usahanya bertujuan untuk mencari keuntungan sebanyak-banyaknya. Dalam menjalankan usahanya, tidaklah selalu berujung dengan meraih keuntungan, dalam usaha juga terdapat risiko adanya kerugian. Risiko usaha adalah sebuah tindakan yang dihubungkan dengan suatu kemungkinan munculnya kerugian yang tak

¹³ Prasetio, *Dilema BUMN: Benturan Kepentingan Business Judgement Rule (BJR) dalam Keputusan Bisnis Direksi BUMN*, (Jakarta: Rayyana Komunikasindo, 2014), hal. 83

¹⁴ Riant Nugroho dan Randy R. Wrihatnolo, *Manajemen Privatisasi BUMN*, (Jakarta: PT Gramedia, 2008), hal. 15

terduga dan memang tidak diharapkan terjadi atas adanya keputusan yang diambil. Risiko usaha tersebut disebabkan oleh naik turunnya usaha yang terjadi karena adanya ketidakpastian. Menurut Van Horne dan Wachowicz pengertian risiko adalah perbedaan antara imbal hasil actual dengan imbal hasil yang diharapkan.¹⁵

Risiko usaha pasti dapat terjadi dalam tiap bentuk usaha. Namun PT adalah pilihan yang paling aman bagi pelaku usaha untuk berusaha dikarenakan pertanggung jawabannya yang dibatasi oleh undang-undang, berbeda dengan badan usaha kemitraan yang pertanggung jawabannya dibebankan kepada semua pelaku usaha.¹⁶ Jadi apabila terjadi risiko usaha berupa kerugian, harta pribadi para pelaku usaha dapat dimintai untuk pertanggung jawaban. Berbeda dengan PT, para pengusaha yang terlibat dalam pengelolaan PT tidak bertanggung jawab secara pribadi atas semua tindakan hukum yang dibuat atas nama PT.¹⁷ Pada PT terdapat organ yang dapat dimintai pertanggung jawaban atas pengurusan PT termasuk di dalamnya adalah risiko usaha. Organ yang dimaksud adalah direksi.

Pasal 92 Undang-Undang PT, dijelaskan bahwa direksi memiliki kewenangan untuk menjalankan pengurusan PT untuk kepentingan PT dan sesuai dengan maksud dan tujuan PT. Apabila direksi bersalah atau lalai dalam menjalankan tugasnya maka direksi tersebut harus bertanggung jawab

¹⁵ Ida Bagus Made Dwija Bhawa dan Ni Made Rusmala Dewi S, "Pengaruh Ukuran Perusahaan, Likuiditas, Profitabilitas, dan Risiko Bisnis Terhadap Struktur Modal Perusahaan Farmasi", E-Jurnal Manajemen Unud, Vol. 4, No. 7 July 2015, hal. 1954

¹⁶ Agus Sardjono, Yetty Komalasari Dewi, Rosewitha Irawaty dan Togi Pangaribuan, *Pengantar Hukum Dagang*, (Jakarta: Rajawali, 2016), hal. 26-27

¹⁷ Agus Sardjono, *Ibid*.

secara penuh atas kerugian yang diterima oleh PT.¹⁸ Pengertian tersebut berlaku bagi tiap PT termasuk di dalamnya BUMN Persero.

Namun dalam Pasal 97 ayat (5) UUPT terdapat klausula di mana anggota direksi tidak dapat dimintai pertanggung jawaban atas kerugian yang dialami Perseroan Terbatas, antara lain:

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

Pasal 97 ayat (5) ini merupakan suatu refleksi dalam hukum Indonesia mengenai *Business Judgment Rule* (“**BJR**”). BJR pertama kali diperkenalkan di dalam *system common law* yang merupakan suatu produk derivatif dari pelaksanaan hukum korporasi di amerika. Konsep inisebenarnya digunakan di dalam pengadilan-pengadilan di amerika serikat untuk mempertanyakan tentang pengambilan keputusan usaha dari direksi yang diambil dengan itikad baik.

¹⁸ Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Lembaran Negara Nomor 106, Tambahan Lembar Negara Nomor 475, Pasal 97 ayat (3)

Hendry Campbell dalam Black's Law Dictionary menuturkan *business judgement rule* ialah:¹⁹

“Business Judgement Rule is rule immunizes management from liability in corporate transaction undertaken within power of corporation and authority of management where there is reasonable basis to indicate that transaction was made with due care and good faith.”

Business Judgement Rule adalah aturan yang mengebalkan manajemen dari pertanggungjawaban dalam transaksi perusahaan yang dilakukan dalam kekuasaan korporasi dan otoritas manajemen di mana ada dasar yang masuk akal untuk menunjukkan bahwa transaksi tersebut dilakukan dengan hati-hati dan niat baik.

Dari definisi tersebut dapat dipahami bahwa BJR memiliki beberapa syarat, diantaranya *good care* dan *good faith*. BJR merupakan suatu kausalitas dari doktrin *fiduciary duty* atas seseorang direksi melakukan pengurusan PT.

Pada ruang lingkup BUMN Persero, prinsip BJR ini juga berlaku. Direksi BUMN Persero yang menyebabkan kerugian dapat dimintai pertanggung jawaban atau keputusan yang diperbuatnya. Dapat dilihat dalam contoh kasus yang terjadi pada PT. Asuransi Jiwasyara (Persero) dengan Putusan Nomor 31/Pid.Sus-TPK/2020/PN. Jkt.Pst jo Nomor 3/PID.SUS-TPK/2021/PT.DKI dengan nama Terdakwa Hary Prasetyo, MBA.

¹⁹ Black Hendry Campbell, *Black's Law Dictionary 6th edition*, St. Paul MN: Thomson West Group, hal. 200

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, dapat dirumuskan dua pertanyaan yang nantinya akan dibahas secara mendalam dalam penelitian ini, antara lain:

1. Bagaimanakah pengaturan doktrin *Business Judgment Rule* bagi direksi Persero?
2. Bagaimanakah penerapan prinsip-prinsip doktrin *Business Judgment Rule* di dalam pertimbangan hukum Putusan Perkara Pidana Nomor 31/Pid.Sus-TPK/2020/PN. Jkt.Pst jo Putusan Nomor: 03/PID.SUS-TPK/2021/PT.DKI?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang diharapkan oleh Penulis antara lain:

1. Untuk menganalisis peran doktrin *Business Judgment Rule* dalam melindungi direksi BUMN Persero atas kerugian negara atas risiko bisnis yang diderita akibat pengambilan keputusan.
2. Menganalisis bagaimana penerapan doktrin *Business Judgment Rule* pada praktik peradilan di Indonesia untuk menilai kesalahan seorang direksi dalam lingkup BUMN Persero.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian tersebut diharapkan dapat menjadi buah pikir tambahan untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dalam bidang hukum perusahaan terlebih mengenai doktrin *Business Judgment Rule* menurut Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penulis berharap hasil penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi para penegak hukum yang apabila di kemudian hari terdapat kasus mengenai doktrin *Business Judgment Rule* dan juga untuk masyarakat luas agar lebih mengetahui mengenai doktrin *Business Judgment Rule* sehingga diharap dapat menggunakan ilmu tersebut dalam kepengurusan perseroan serta dalam lingkup BUMN Persero.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan yang dipakai dalam penelitian ini adalah gambaran pembahasan secara singkat garis-garis besar tiap bab yang dimuat dalam penelitian tersebut. Secara singkat sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Pada Bab Pendahuluan, Penulis menguraikan latar belakang yang hendak dibahas pada penelitian tersebut. Pada latar belakang tersebut Penulis menguraikan mengenai doktrin *Business Judgement Rule* dalam pengambilan keputusan oleh Direksi Badan Usaha Milik Negara yang mana dalam penelitian ini diangkat studi kasus mantan Direktur Keuangan PT Asuransi Jiwasraya (Persero).

Pada Bab ini Penulis juga menyertakan rumusan masalah yang menjadi garis utama untuk pembahasan, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan. Dengan parameter-parameter ini Penulis berharap agar penelitian ini dapat terarah dan mendalam.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Pada Bab ini Penulis menguraikan kajian pustaka secara teoritis normatif yang diantaranya teori-teori hukum, doktrin ahli dan hal-hal terkait dengan Perseroan Terbatas, Badan Usaha Milik Negara dan Direksi. Kajian pustaka tersebut diharap nantinya dapat menjadi kerangka berpikir bagi Penulis dalam mengurai atau mengkaji doktrin *Business Judgement Rule*.

BAB III METODE PENELITIAN

Pada Bab ini Penulis menguraikan hal-hal yang berkaitan dengan metode penelitian, jenis penelitian, pendekatan masalah, jenis data penelitian, prosedur perolehan data dan sifat analisis yang digunakan

Penulis dalam penelitian ini.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Pada bagian ini penulis akan membahas dan menganalisis rumusan masalah yang telah menjadi batasan bagi pembahasan dalam penelitian ini. Penulis akan menganalisis penerapan doktrin *Business Judgement Rule* terhadap direksi BUMN Persero dan akan mengkaji penerapan doktrin *Business Judgement Rule* tersebut pada kasus Hary Prasetyo selaku Mantan Direktur Keuangan pada PT Asuransi Jiwasraya (Persero) yang didasari oleh pertimbangan hakim, fakta-fakta hukum dalam persidangan, peraturan perundang-undangan dan teori-teori hukum.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Pada bagian ini penulis hendak menarik kesimpulan dari analisis yang telah dilakukan dan menarik kesimpulan terhadap kasus yang sebenarnya terjadi di

lapangan dengan mengacu pada peraturan hukum serta landasan teoritis dan konseptual.

