

**UJIAN AKHIR MAGISTER**  
**PENERAPAN DOKTRIN *BUSINESS JUDGMENT RULE***  
**TERHADAP KEPUTUSAN DIREKSI BUMN PADA PERKARA**  
**TINDAK PIDANA KORUPSI**



Oleh :

**MUH. AKRAM SYARIF HAYYI**

B012182042

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2021**

**HALAMAN JUDUL**

**PENERAPAN DOKTRIN *BUSINESS JUDGMENT RULE* TERHADAP  
KEPUTUSAN DIREKSI BUMN PADA PERKARA TINDAK PIDANA  
KORUPSI**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister Pada  
Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan Diajukan Oleh:

**MUH. AKRAM SYARIF HAYYI**

B012182042

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2021**

TESIS

PENERAPAN DOKTRIN *BUSINESS JUDGMENT RULE* TERHADAP  
KEPUTUSAN DIREKSI BUMN DALAM PERKARA  
TINDAK PIDANA KORUPSI

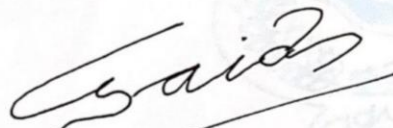
Disusun dan diajukan oleh

**MUH. AKRAM SYARIF HAYYI**

Nomor Pokok B012182042

Telah dipertahankan didepan Panitia Ujian Tesis  
Pada tanggal 9 Februari 2021  
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui  
Komisi Penasihat,



Prof. Dr. H.M. Said Karim, S.H.M.H.M.S.i  
Ketua



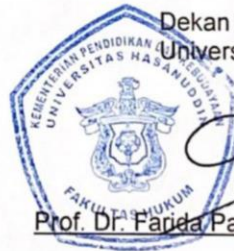
Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum.  
Anggota

Ketua Program Studi S2  
Ilmu Hukum



Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.

Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Muh. Akram Syarif Hayyi  
Nomor Mahasiswa : B012182042  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Jenjang : S2

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul,  
**“PENERAPAN DOKTRIN *BUSINESS JUDGMENT RULE* TERHADAP  
KEPUTUSAN DIREKSI BUMN DALAM PERKARA TINDAK PIDANA  
KORUPSI”**

Adalah karya tulis saya sendiri dan bukan merupakan pengambilan alihan tulisan orang lain bahwa Tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 19 Februari 2021

Yang Menyatakan,



**Muh. Akram Syarif Hayyi**  
Nim: B012182042

**LEMBAR PERSETUJUAN**

**PENERAPAN DOKTRIN *BUSINESS JUDGMENT RULE* TERHADAP  
KEPUTUSAN DIREKSI BUMN PADA PERKARA TINDAK PIDANA  
KORUPSI**

Dlajukan dan disusun oleh

MUH. AKRAM SYARIF HAYYI  
B012182042

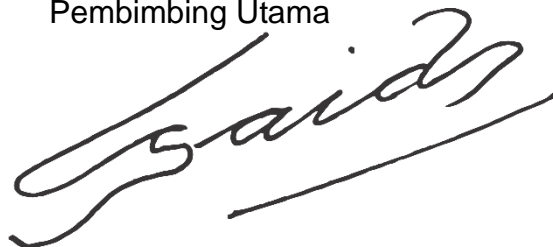
Untuk tahap UJIAN AKHIR MAGISTER

Pada Tanggal .....

Menyetujui

Komisi Pembimbing

Pembimbing Utama



**Prof. Dr. H. M. Said Karim, SH., MH., MSI**  
NIP 19620711 198703 1 001

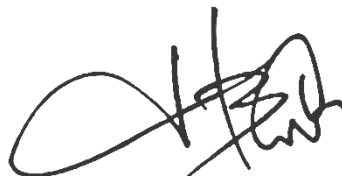
Pembimbing Pendamping



**Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, SH., M. Hum**  
NIP 19640910 198903 1 004

Mengetahui

Ketua Program Studi Mahister Ilmu Hukum



**Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH.**  
NIP 197007081994121001

## ABSTRAK

**MUH. AKRAM SYARIF HAYYI (B012182042), Penerapan Doktrin *Business Judgment Rule* Terhadap Keputusan Direksi BUMN Pada Perkara Tindak Pidana Korupsi, dibimbing oleh Said Karim dan Aminuddin Ilmar**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penerapan doktrin *business judgment rule* terhadap keputusan Direksi BUMN pada perkara tindak pidana korupsi dan kendala-kendala dalam penerapan doktrin *business judgment rule* terhadap keputusan Direksi BUMN pada perkara tindak pidana korupsi di Indonesia.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis empiris yang dilakukan di Provinsi DKI Jakarta. Jenis dan sumber data terdiri atas data primer berupa wawancara dan data sekunder yang diperoleh dari buku-buku atau literatur yang berhubungan dengan penelitian. Keseluruhan bahan hukum tersebut dianalisis secara kualitatif dengan dukungan data yang disajikan secara deskriptif analitis.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa adanya kerugian akibat kesalahan dalam pengambilan keputusan bisnis adalah tanggung jawab keperdataan dan tidak serta merta merugikan keuangan negara dalam perspektif tindak pidana korupsi. Doktrin *business judgment rule* harusnya dipertimbangkan dalam setiap perkara korupsi yang berkaitan dengan keputusan direksi BUMN sebab selain paradigma pengelolaan keuangan negara pada BUMN berbeda, doktrin tersebut juga memiliki persamaan dengan ajaran *mens rea* yang terletak pada sikap batin direksi saat mengambil keputusan bisnis. Adapun Kendala-kendala dalam penerapan doktrin *business judgment rule* yakni mencakup substansi perundang-undangan (*legal substance*) dan perspektif aparat hukum (*legal structure*).

Kata Kunci : Business Judgment Rule, Tindak Pidana Korupsi

## ABSTRACT

**MUH. AKRAM SYARIF HAYYI (B012182042), *The Application of the Business Judgment Rule Doctrine Against Decisions of SOE Directors in Corruption Criminal Act Cases*, supervised by Said Karim and Aminuddin Ilmar**

This study aimed to determine the application of the business judgment rule doctrine against decisions of the Directors of SOE in corruption criminal act cases and the constraints in applying the principle of business judgment rule against decisions of the Directors of SOE in corruption criminal act cases in Indonesia.

This study used an empirical juridical research method conducted in the DKI Jakarta Province. Types and sources of data consist of primary data obtained through interviews and secondary data obtained from books or literature related to research. All legal materials were analyzed qualitatively with the support of data presented in descriptive-analytical.

The results of the research show that any loss due to mistakes in business decision making is a civil responsibility and does not necessarily harm state finances from the perspective of the corruption criminal act. The doctrine of business judgment rule should be considered in every corruption criminal act case related to decisions of SOE directors because, in addition to the different paradigm of state financial management in SOE, this doctrine also has similarities with the teachings of *mens rea* which lies in the inner attitude of the directors when making business decisions. The constraints in applying the business judgment rule doctrine include the legal substance and the legal structure perspectives.

Keywords: Business Judgment Rule, Corruption Criminal Act

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya serta ridhoNya, sehingga penulis senantiasa diberikan kemudahan, kesehatan, kesabaran, dan keihklasan dalam menyelesaikan tugas akhir dalam bentuk tesis yang berjudul **“Penerapan Doktrin *Business Judgment Rule* Terhadap Keputusan Direksi BUMN Pada Perkara Tindak Pidana Korupsi”** Tesis ini persembahkan dari penulis dalam rangka penyelesaian studi program pascasarjana di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Juga dari hasil penelitian dan diskusi penulis dengan beberapa narasumber yang terkait dengan tulisan ini serta arahan yang diberikan oleh dosen pembimbing. Mengawali ucapan terima kasih ini, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada kedua orang tua penulis, Muh. Hayyi Kuddus dan Musyawarda atas segala pengorbanan, kasih sayang, dan jerih payahnya selama membesarkan dan mendidik, serta senantiasa mendoakan penulis demi keberhasilan penulis. Terima kasih juga kepada saudara tercinta Yunita Cahyani Muh. Farhan Qus Hayyi atas doa, dukungan moril, dan materil serta ucapan terima kasih kepada seluruh keluarga besar atas segala bantuan dan dukungannya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan tesis ini.

Dalam tesis ini, penulis menyadari terdapat kekurangan, untuk itu besar harapan semoga tesis ini memenuhi kriteria sebagai salah satu syarat untuk



meraih gelar Magister Hukum pada program pascasarjana di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Tesis ini tidak akan terwujud tanpa bantuan dari berbagai pihak, untuk itu melalui tulisan ini dengan segala kerendahan hati dan rasa hormat yang sebesar-besarnya, penulis mengucapkan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A., selaku Rektor Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya.
2. Prof Dr. Farida Pattitingi, S.H., M. Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya.
3. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Prof. Dr. Muhammad Said Karim, S.H., M.H. M.Si, dan Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum., selaku pembimbing.
5. Dr. Winner Sitorus, S.H., M.H., LL.M., Dr. Nur Azisa, S.H., M.H., dan Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H. selaku Penguji.
6. Rekan-rekan di instansi Kejaksaan Agung RI, Kejaksaan Negeri Tana Toraja di Makale dan Cabang Kejaksaan Negeri Tana Toraja di Rantepao.
7. Bapak dan Ibu dosen Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
8. Seluruh staf dan karyawan akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

9. Teman-teman seperjuangan, Edi Suryanto Makkasau, S.H., Didi Muslim Sekutu, S.H., Hendri, S.H., Salwah Al Qadri, S.H., Puspitasari Rusdi, S.H. M.H., Andi Rima Febrina, S.H., M.H., Dwi setyani, S.H., Zaitun Alhamid, S.H., dan Hikmah Nur Rahma, S.H.
  10. Teman-teman Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin angkatan 2018 gelombang II.
  11. Terima kasih atas setiap motivasi dan dukungan yang terus datang selama penulis mengerjakan penelitian ini, Musbira Arrahmania, S.H., M.H
- Akhir kata, semoga tesis ini dapat bermanfaat untuk kepentingan ilmu pengetahuan maupun kepentingan praktis. Semoga Allah SWT. senantiasa menilai amal perbuatan kita sebagai ibadah. Dan semoga semua yang telah kita kerjakan dengan niat baik mendapatkan berkah dan berguna bagi banyak orang.

Makassar, 5 Februari 2021

MUH.AKRAM SYARIF HAYYI  
NIM B012182042

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL.....</b>	<b>I</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING .....</b>	<b>li</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>lii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>lv</b>
 <b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	11
C. Tujuan Penelitian .....	12
D. Manfaat Penelitian .....	12
E. Orisinalitas Peneltian .....	12
 <b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Kerangka Teori	
1. Teori Kekayaan Bertujuan Sebagai Teori Badan Hukum.....	15
2. Teori Sistem Hukum.....	16
B. Tinjauan Umum Tentang Direksi	
1. Pengertian Direksi.....	18
2. Fungsi dan Tugas Direksi.....	19
3. Batasan Tanggung Jawab Direksi.....	20
4. Konsep Penyelenggaraan Tugas Direksi.....	23

a. <i>Fiduciary Duty</i> .....	23
b. <i>Business Judgment Rule</i> .....	25
C. Tinjauan Umum Tentang BUMN	
1. Pengertian BUMN.....	29
2. Tujuan BUMN.....	33
3. Jenis-Jenis BUMN.....	35
D. Tinjauan Umum Tentang Kerugian Keuangan Negara	
1. Pengertian.....	37
2. Timbulnya Kerugian Keuangan Negara.....	38
3. Kerugian Keuangan Negara sebagai Unsur Delik Korupsi.....	43
E. Tinjauan Umum Tentang Tindak Pidana Korupsi	
1. Pengertian Tindak Pidana Korupsi.....	45
2. Bentuk-Bentuk Tindak Pidana Korupsi .....	57
3. Subjek Hukum Tindak Pidana Korupsi.....	51
F. Kerangka Pikir.....	67
G. Definisi Operasional.....	61
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Tipe Penelitian .....	64
B. Lokasi Penelitian.....	64
C. Populasi dan Sampel.....	65
D. Metode Pendekatan .....	65
E. Jenis dan Sumber Data .....	66

F. Teknik Pengumpulan Data.....	67
G. Analisis Data.....	67

**BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Penerapan Doktrin Business Judgment Rule Terhadap Keputusan Direksi BUMN Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi.....	69
B. Kendala-Kendala dalam Penerapan Doktrin Business Judgment Rule pada Keputusan Direksi BUMN.....	111

**BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan.....	131
B. Saran.....	132

<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>133</b>
-----------------------------	------------

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang meletakkan pembangunan dan penguatan ekonomi sebagai upaya untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Perekonomian negara sangat dipengaruhi oleh kehidupan perusahaan. Salah satu bentuk perusahaan berbadan hukum yang memegang andil dalam menentukan perekonomian nasional adalah Perseroan Terbatas (Perseroan).<sup>1</sup> Perseroan sebagai suatu perusahaan memiliki karakteristik dimana manajemen terpusat di bawah direksi.

Direksi sebagai satu-satunya organ yang melaksanakan fungsi pengurusan perseroan dan bertanggung jawab untuk kepentingan dan tujuan perseroan, maka tindakannya dianggap sebagai *directing mind and will*. Setiap tindakan pengurusan perseroan yang hendak dilaksanakan direksi harus dipertimbangkan dengan wajar atas resiko dan berbagai faktor yang akan terjadi di kemudian hari.<sup>2</sup> Pentingnya keberadaan direksi mewajibkan bagi siapapun yang ingin menduduki jabatan tersebut harus memiliki itikad baik, sikap kehati-hatian, dan bertanggungjawab atas setiap

---

<sup>1</sup> Desak Nyoman Alit Gunatri, Ida Ayu Sukihana, (2019) "Akibat Hukum Pengaturan Acquit Et De Charge Terhadap Direksi Perseroan", *Kertha Semaya*, Vol. 7, No. 3, Juli 2019, hal. 2

<sup>2</sup> Hasbullah F. Sjawid, *Direksi dan Pertanggungjawaban Korporasi*, Kencana, Jakarta, 2015, hal. 47

pengelolaan perseroan sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT).

Dalam menjalankan tugasnya, setiap direksi dituntut untuk melahirkan kemajuan bagi perseroan melalui keputusan bisnisnya yang nantinya akan membawa nilai ekonomis untuk perseroan itu sendiri. Dalam rangka mencapai tujuan tersebut direksi harus diberi kewenangan-kewenangan yang mendukung tercapainya hasil yang optimal.<sup>3</sup> Oleh karenanya, direksi diberikan kekuasaan sebagai otoritas tertinggi oleh UU PT yang hanya direksi satu-satunya organ perseroan yang diberikan kewenangan melakukan pengurusan, mewakili baik di dalam maupun di luar perseroan. Namun dengan kewenangan yang sebegitu luasnya direksi juga dibebankan tanggung jawab dalam kapasitasnya sebagai wakil dan pengurus perseroan atas setiap tindakannya untuk bertanggung jawab secara pribadi apabila terjadi kerugian diluar batas toleransi yang diberikan Undang-Undang dan anggaran dasar.

Arti penting pengambilan keputusan oleh dewan direksi tersebut juga berlaku di dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN), baik yang berbentuk perseroan (Persero) maupun perusahaan umum (Perum). BUMN memiliki peranan fundamental dalam menjalankan berbagai peran, diantaranya sebagai pionir dalam bidang usaha baru yang belum tersentuh oleh pihak

---

<sup>3</sup> Mulhadi, *Hukum Perusahaan*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010, hal. 6.

swasta, melakukan pengelolaan terhadap bidang usaha strategis dan menguasai hajat hidup orang banyak, melaksanakan pelayanan publik, serta menjadi penyeimbang pihak swasta.<sup>4</sup>

Modal BUMN merupakan bagian dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Menurut penjelasan UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN) bahwa yang dimaksud dengan kekayaan negara yang dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Persero merupakan salah satu jenis Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk perseroan terbatas yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dikuasai oleh pemerintah. Oleh karena berbentuk perseroan maka terhadap BUMN Persero selain tunduk pada UU BUMN juga mengikuti ketentuan dan prinsip yang ada dalam UU PT. Sehingga BUMN Persero memiliki sifat dan karakteristik yang sama dengan Perseroan swasta lainnya sebagai badan hukum yakni prinsip kekayaan yang terpisah dari pemiliknya.

---

<sup>4</sup> Asep N. Mulyana, *Business Judgment Rule Praktik Peradilan Terhadap Penyimpangan Dalam Pengelolaan BUMN/BUMD*, Gramedia, Jakarta, 2018, hal. 9.



Namun dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara dan penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 mengatur bahwa kekayaan negara yang dipisahkan dan dikelola oleh perusahaan negara/daerah termasuk sebagai keuangan negara. Dari beberapa ketentuan di atas nampak adanya pertentangan norma keuangan negara yang tersebar dalam perundang-undangan dalam lingkup yang berbeda namun sama-sama berlaku untuk BUMN.

Dalam perkembangannya, adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 mengukuhkan kekayaan BUMN termasuk sebagai keuangan negara. Hal ini menyebabkan dalam pelaksanaannya setiap kerugian bisnis pada BUMN Persero dapat dianggap sebagai kerugian negara dan organ perseroan khususnya direksi berpotensi didakwa dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 (Selanjutnya disebut UU PTPK).

Padahal sebagaimana yang diketahui lazimnya dalam aktivitas bisnis tidak semua kerugian dalam BUMN Persero terjadi karna perbuatan korupsi, melainkan kerugian juga dapat terjadi disebabkan oleh *miss management* atau murni karena *business loss*.<sup>5</sup> Hal ini menyebabkan

---

<sup>5</sup> Muhammad Zainul Arifin, Firman Muntaqo, (2018), "Penerapan Prinsip Detournement De Pouvoir Terhadap Tindakan Pejabat BumN Yang Mengakibatkan Kerugian Negara Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara", *Jurnal Nurani*, Vol.18, No.2, Desember 2018 hal.4

direksi ketika menjalankan kepengurusannya selalu dibayangi ketakutan akan keputusan yang berpotensi merugikan perusahaan. Seringkali direksi perusahaan ditempatkan sebagai pihak yang selalu dipersalahkan bilamana ada keputusannya yang dianggap merugikan perusahaan.<sup>6</sup>

Oleh karenanya, putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dinilai bertentangan dengan ciri khas dari Perseroan Terbatas dimana sebagai badan hukum kekayaan Perseroan terpisah dengan kekayaan pemegang saham dan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan melebihi jumlah saham yang dimiliki dimana hal ini juga telah diatur dalam ketentuan Pasal 4 UU BUMN jo. Pasal 3 UU PT. Terlepas dari adanya pro kontra pasca lahirnya Putusan MK di atas, dalam perkembangan hukum perusahaan sejak lama setiap direksi dalam pengambilan keputusan atau kebijakan bisnis tentang pengelolaan perusahaan dilindungi oleh sebuah prinsip yang berkembang dalam negara *common law*, yang dikenal dengan doktrin *business judgment rule*.

Doktrin tersebut merupakan perlindungan hukum bagi direksi atas konsekuensi yang timbul dari keputusan bisnisnya selama hal tersebut dijalankan dengan penuh kehati-hatian, itikad baik, dan semata-mata untuk kepentingan perseoran, maka bila ternyata perseroan menderita kerugian,

---

<sup>6</sup> Hendra Setiawan Boen, *Bianglala Business Judgement Rule*, Tatanusa, Jakarta, 2008, hal.91.

tidak serta merta direksi bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian yang diderita perseroan.<sup>7</sup>

Latar belakang dari diberlakukannya doktrin putusan bisnis ini karena di antara semua pihak dalam perseroan, pihak direksilah yang paling berwenang untuk memutuskan tindakan apa yang terbaik bagi perseroannya. Oleh karenanya, jika karena keputusan bisnisnya menyebabkan kerugian bagi perseroan maka sampai batas-batas tertentu masih dapat ditoleransi mengingat tidak semua bisnis juga selalu mendapat untung. Dengan kata lain, perseroan juga harus menanggung risiko bisnis juga, termasuk risiko kerugian. Oleh karena itu, menurut ajaran ini direksi tidak dapat dimintai tanggung jawabnya hanya karena salah dalam memutuskan atau karena alasan kerugian perseroan.<sup>8</sup>

Hal ini juga sempat dijelaskan oleh kalangan ahli saat *judicial review* dilakukan di Mahkamah Konstitusi sehingga dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah menyatakan bahwa paradigma pengawasan negara yang dimaksud harus berubah, yaitu tidak lagi berdasarkan paradigma pengelolaan kekayaan negara dalam penyelenggaraan pemerintahan (*government judgement rules*), melainkan berdasarkan paradigma usaha (*business judgment rules*).

---

<sup>7</sup> *Ibid*, Hal.97

<sup>8</sup> *Ibid*. Hal.98

Namun dalam konteks penerapannya di Indonesia, Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya menyerahkan kepada pembentuk kebijakan untuk membuat suatu ketentuan yang berangkat dari paradigma tersebut agar fungsi pengawasan dan bisnis dapat berjalan dengan baik dan mencapai hasil yang optimal. Hal ini berarti bahwa ada kekosongan hukum yang terjadi sebab hingga saat ini keberadaan doktrin tersebut secara teknis belum cukup diatur secara konkrit sebab ketentuan mengenai doktrin ini tidak ditemukan dalam peraturan teknis yang mengatur tentang tata Kelola perusahaan yang baik berkenaan dengan perlindungan direksi BUMN dari pertanggungjawaban hukum.

Akibatnya dalam praktik hukum dewasa ini adalah maraknya penuntutan tindak pidana korupsi di BUMN yang menasar pihak direksi akibat keputusan bisnisnya. Hal yang demikian ini dapat terjadi jika memakai persepsi kerugian negara berdasarkan penjelasan UU PTPK. Dengan menggunakan UU PTPK ini maka keputusan direksi yang menyebabkan kerugian perseroan dianggap sebagai kerugian keuangan negara, dan direksi dapat didakwa melakukan tindak pidana korupsi.

Menurut Erman Rajagukguk menyebutkan bahwa kekayaan BUMN yang dipisahkan dalam BUMN yang dimaksud adalah secara fisik berbentuk saham yang dipegang oleh negara. Harta kekayaan yang dimiliki oleh BUMN tidak menjadi bagian dari kekayaan negara tetapi menjadi milik

BUMN.<sup>9</sup> Penafsiran mengenai kekayaan BUMN dalam arti kekayaan negara inilah yang sering dikaitkan dengan kesalahan direksi pada saat pengambilan keputusan. Hal ini mengakibatkan sistem pertanggungjawaban hukum direksi BUMN menjadi ambigu, sebab segala perbuatan baik yang sifatnya administrasi maupun kontraktual (perdata) jika mengakibatkan kerugian bagi BUMN berpotensi menjadi perbuatan tindak pidana korupsi.

Hal ini menunjukkan perlindungan hukum yang diberikan kepada direksi tidak memberikan jaminan kepastian. Beberapa kalangan ahli berpendapat bahwa doktrin *business judgment rule* sejatinya merupakan konsep dalam hukum perusahaan yang tidak relevan dijadikan alasan penghapus pidana. Sehingga dari beberapa perkara korupsi terkait dengan kerugian negara pada BUMN Persero tidak selalu mempertimbangkan keberadaan doktrin ini sebagai suatu perlindungan hukum bagi direksi atas keputusan bisnisnya bahkan seringkali terjadi *dissenting opinion* dalam pertimbangan hakim.

Salah satu kasus yang ada misalnya dalam Putusan No. 41 PK/Pid.Sus/2015 mantan Direktur Utama PT. Merpati Nusantara Airlines sebagai terdakwa dianggap merugikan keuangan negara akibat transaksi

---

<sup>9</sup> Ridwan Khairandy, *Korupsi di Badan Usaha Milik Negara Khususnya Perusahaan Perseroan: Suatu Kajian atas Makna Kekayaan Negara yang Dipisahkan dan Keuangan Negara*, Jurnal Hukum No. 1, Vol. 16, 2009, hal. 81

yang dilakukannya. Hotasi dianggap telah merugikan negara dan melanggar asas *Good Corporate Governance* karena tidak memasukkan rencana pembelian pesawat tersebut ke dalam RKAP untuk mendapat persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham, dan memasukkan *Security Deposit* tanpa melalui *Letter of Credit* yang pada akhirnya, ternyata Perseroan tersebut mengalami kerugian. Akibatnya, Hotasi D.P Nababan selaku Direktur Utama dianggap telah melakukan tindak pidana korupsi yang mengakibatkan kerugian negara. Padahal pada putusan tingkat pertama, terdakwa telah diputus bebas dari segala tuntutan hukum, dengan dasar pertimbangan bahwa keputusan bisnisnya telah sesuai dengan prinsip dasar *business judgment rule* meski dalam pertimbangan hakim terdapat *dissenting opinion*.

Sebaliknya dalam kasus lain, perkara tindak pidana korupsi yang menyeret eks Direktur Utama PT. Pertamina Karen Agustiawan, dalam putusannya majelis hakim menyatakan terdakwa terbukti bersalah melakukan penyalahgunaan kewenangan. Kasus bermula ketika PT Pertamina melakukan kegiatan akuisisi atau investasi non-rutin berupa pembelian sebagian aset Roc Oil Company Ltd di ladang minyak Basker Manta Gummy (BMG) Australia pada 2009. Pertamina menggelontorkan dana setara dengan Rp.568,06 miliar. Akan tetapi, menurut majelis hakim, Pertamina tidak memperoleh keuntungan secara ekonomis lewat investasi di Blok BMG. Sebab, sejak 20 Agustus 2010, ROC selaku operator di blok

BMG menghentikan produksi dengan alasan lapangan tersebut tidak ekonomis lagi. Atas perbuatan itu, negara mengalami kerugian sebesar Rp.568 miliar. Dalam pertimbangan majelis Hakim terdapat perbedaan pendapat (*dissenting opinion*), dengan dasar bahwa tindakan yang dilakukan oleh terdakwa telah sesuai dengan prinsip *bussines judgment rule*. Namun dalam tingkat Kasasi, terdakwa justru diputus lepas dari segala tuntutan hukum dengan suara bulat oleh majelis Hakim, bahwa apa yang dilakukan terdakwa selaku Direksi telah sesuai dengan doktrin *business judgment rule* dan bukan merupakan tindak pidana.

Dari beberapa kasus yang terjadi, nampak terjadi disparitas dalam beberapa kasus dengan karakteristik yang sama. Padahal dengan adanya doktrin *business judgment rule* setiap direksi memiliki imunitas dalam menjalankan tugasnya namun dalam perkara tindak pidana korupsi doktrin tersebut tidak selalu dipertimbangkan. Hal ini menunjukkan hilangnya jaminan kepastian hukum terhadap direksi dalam menjalankan tugasnya sehingga selalu dibayangi dengan rasa takut sebab senantiasa dalam ancaman tindak pidana korupsi apabila keputusan bisnisnya merugikan perseroan. Hal ini tentu berdampak pada pertumbuhan perekonomian negara yang diletakkan pada BUMN sebagai perpanjangan tangan pemerintah untuk mewujudkan cita-cita negara. Namun dilain sisi doktrin ini kerap dikhawatirkan oleh beberapa kalangan dengan adanya penyalahgunaan oleh oknum direksi yang dengan sengaja mengambil

keputusan untuk mendapatkan dan memperkaya diri sendiri maupun orang lain.

Oleh sebab itu, prinsip ini harus dipahami secara utuh khususnya baik penegak hukum maupun praktisi BUMN demi terciptanya kepastian hukum dalam mendeteksi kerugian negara yang terjadi di perusahaan BUMN dan juga dapat dibedakan mana perbuatan yang seharusnya menjadi ranah tindak pidana korupsi dan perbuatan mana yang seharusnya digugat secara perdata oleh negara. Dengan begitu fungsi pengawasan dan bisnis dapat berjalan dengan baik dan akan saling mendorong pertumbuhan investasi yang secara langsung maupun tidak langsung memengaruhi pertumbuhan ekonomi. Atas dasar pemikiran tersebut, maka dalam penelitian ini akan membahas terkait doktrin *business judgment rule* dalam hubungannya dengan kerugian perseroan yang berimplikasi pada tuntutan tindak pidana korupsi.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah penerapan doktrin *business judgment rule* terhadap keputusan Direksi BUMN pada perkara tindak pidana korupsi ?
2. Bagaimanakah kendala-kendala dalam penerapan doktrin *business judgment rule* terhadap keputusan Direksi BUMN pada perkara tindak pidana korupsi di Indonesia ?



### **C. Tujuan**

1. Untuk memperjelas penerapan doktrin *bussiness judgment rule* terhadap keputusan Direksi BUMN pada perkara tindak pidana korupsi.
2. Untuk memperjelas dan menganalisis kendala-kendala dalam penerapan doktrin *bussiness judgment rule* terhadap keputusan Direksi BUMN pada perkara tindak pidana korupsi di Indonesia.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Diharapkan dapat menambah pengetahuan dalam rangka menunjang pengembangan ilmu bagi penulis sendiri dan mahasiswa fakultas hukum pada umumnya.
2. Menjadi masukan bagi praktisi dan penegak hukum dalam menjustifikasi keputusan bisnis dengan mempertimbangkan standar penilaian dalam hal tindak pidana korupsi di lingkup BUMN.

### **E. Orisinalitas Penelitian**

1. Ananda Megha Wiedhar Saputri, pada judul tesis, "*Penerapan Doktrin Business Judgement Rule Sebagai Pertanggungjawaban Pidana Dalam Tindak Pidana Korupsi Oleh Korporasi*" (Tesis Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta Tahun 2015). Bahwa pada penelitian ini mengkaji penerapan doktrin Business Judgement Rule dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor : 154 PK / Pid. Sus / 2012 dalam perkara Pengadaan Solenoid Valve dan Thrustor Brake pada PT. PUSRI Palembang dan menganalisis

pertanggungjawaban pidana korporasi dalam kasus tersebut. Adapun kesimpulan dari penelitian ini yakni doktrin Business Judgement Rule tidak dapat tidak dapat diterapkan dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 154 PK/ Pid. Sus/ 2012 dalam perkara Pengadaan Solenoid Valve dan Thrustor Brake pada PT. PUSRI Palembang dikarenakan doktrin Business Judgement Rule hanya dapat diberlakukan bagi direksi.

2. Marifa Anandita Sari, pada judul skripsi "*Konsep Business Judgement Rule Pada Badan Usaha Milik Negara Studi Kasus Putusan No. 41 Pk/Pid.Sus/2015* (Skripsi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta Tahun 2018). Bahwa pada peneltian ini menjelaskan penerapan konsep *Business Judgement Rule* di Badan Usaha Milik Negara, kerugian Negara yang disebabkan dari keputusan yang diambil direksi BUMN dan pertimbangan hakim dalam kasus tindak pidana korupsi akibat dari kerugian tersebut. Adapun kesimpulan dari penelitian ini adalah Konsep *Business Judgement Rule* pada kasus ini hanya diterapkan pada putusan tingkat pertama, tetapi tidak pada tingkat Kasasi dan Peninjauan Kembali. Pada tingkat kasasi dan Peninjauan Kembali Majelis Hakim tidak mempertimbangkan risiko bisnis dalam kegiatan usaha BUMN sehingga Terdakwa dinyatakan melakukan tindak pidana kourpsi.

3. Danu Bagus Pratama, pada judul jurnal "*Pertanggungjawaban Pidana Direksi BUMN Yang Berbentuk Perseroan Terbatas Dalam Tindak Pidana Korupsi Di BUMN*" (Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Tahun 2015). Bahwa pada penelitian ini mengkaji tentang pertanggungjawaban Direksi BUMN dalam tindak pidana korupsi di BUMN dan keberlakuan prinsip *Business Judgment Rule* dalam penyelesaian kasus tindak pidana korupsi di BUMN. Adapun kesimpulan dari penelitian ini adalah Kerugian pada BUMN harus benar-benar diperiksa secara jeli dan teliti, mana yang merupakan murni resiko bisnis dan mana yang merupakan kerugian yang menyangkut keuangan negara sehingga dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi sebagaimana diatur oleh Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang No. 20 Tahun 2001

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kerangka Teori

##### 1. Teori Kekayaan Bertujuan

Teori ini dikemukakan oleh sarjana Jerman, *A. Brinz* dan diikuti oleh *Van der Heijden* dari Belanda. Menurut *Brinz* hanya manusia saja yang dapat menjadi subyek hukum. Namun ada kekayaan yang bukan merupakan kekayaan seseorang, tetapi kekayaan itu terikat untuk tujuan tertentu. Kekayaan yang terikat kepada tujuan tertentu inilah yang diberi nama badan hukum. Kekayaan badan hukum dipandang terlepas dari yang memegangnya. Disini yang penting bukan siapakah badan hukum itu, tetapi kekayaan tersebut diurus dengan tujuan tertentu. Karena itu, menurut teori ini tidak peduli manusia atau bukan, tidak peduli kekayaan itu merupakan hak-hak yang normal atau bukan, pokoknya adalah tujuan dari kekayaan tersebut.<sup>10</sup>

Adanya badan hukum diberi kedudukan seperti layaknya orang disebabkan badan ini mempunyai hak dan kewajiban yaitu hak atas harta kekayaan dan dengannya itu memenuhi kewajiban-kewajiban kepada pihak ketiga. Oleh sebab itu, badan tersebut memiliki hak/kewajiban

---

<sup>10</sup> Chidir Ali, 2011, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, hal. 34

dengan begitu ia sebagai subyek hukum (*subjectum juris*). Kekayaan yang dimiliki biasanya berasal dari kekayaan seseorang yang dipisahkan atau disendirikan dari kekayaan orang yang bersangkutan dan diserahkan kepada badan tersebut, misalnya; Yayasan, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan sebagainya.<sup>11</sup>

Perbedaan yang sangat sentral dalam mendefinisikan korporasi dan membedakan dengan bentuk organisasi yang lain adalah *prinsip separate legal entity* dan *limited liability*. Sejak memperoleh status badan hukum, maka perlakuan terhadap pengurus atau direksi terpisah dengan korporasi yaitu sebagai subjek hukum yang mandiri. Meskipun pengurus atau yang menjalankan perseroan berganti, namun perseroan tetap memiliki identitas yang mandiri. Demikian juga dengan alur kepentingan perseroan tersebut, terus berulang atau diulang setiap adanya perubahan dewan komisaris, direksi, maupun pemegang saham. Kegiatan perseroan terbatas dilihat bukan perbuatan pengurusnya, melainkan perseorannya, karena perbuatan pengurus dianggap perbuatan perseroan yang dilakukan untuk dan atas nama perseroan.

## **2. Teori Sistem Hukum (*legal System*)**

Teori ini dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman yang menyatakan bahwa berhasil atau tidaknya penegakan hukum bergantung pada: struktur

---

<sup>11</sup> Ali Rido, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*. Alumni, Bandung, 2004, Hal.10

hukum, substansi hukum dan budaya hukum. Secara rinci dapat dijelaskan sebagai berikut :<sup>12</sup>

- a. Struktur hukum mengacu pada bentuk dan kedudukan pranata hukum yang terdapat dalam sistem hukum. Sistem Struktural ini yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Struktur hukum berdasarkan UU Nomor 8 Tahun 1981 meliputi Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Badan Pelaksana Pidana (Lapas). Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain.
- b. Substansi hukum mengacu pada produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi hukum merupakan kumpulan nilai asas, dan norma hukum yang ada. Inilah yang lazim dikenal *law in the books* dalam suatu sistem hukum.
- c. Kultur hukum merupakan sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Kultur

---

<sup>12</sup> Lawrence M. Friedmann, *The Legal System: A Social Science Perspective*, (Soejono Soekanto terjemahan), Nusamedia, 2011, hal. 6

hukum ini dibedakan menjadi kultur internal dan eksternal. Kultur hukum internal adalah kultur hukum para anggota masyarakat yang menjalankan tugas hukum. Semua masyarakat memiliki kultur hukum tetapi hanya masyarakat dengan para spesialis hukum yang memiliki suatu kultur hukum yang memiliki suatu kultur hukum internal. Sedangkan Kultur hukum eksternal adalah kultur hukum yang ada pada populasi masyarakat umum.

## **B. Tinjauan Umum Tentang Direksi**

### **1. Pengertian Direksi**

Dalam perseroan terbatas terdapat alat atau organ yang mewakili perseroan beraktivitas dalam hukum. Salah satu organ perseroan yang mempunyai tugas mengurus sekaligus mewakili perseroan adalah direksi.

Direksi adalah organ perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan perseroan untuk kepentingan dari perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan serta mewakili perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan dari anggaran dasar.<sup>13</sup>

Keberadaan direksi merupakan keharusan dalam suatu perseroan dikarenakan perseroan sebagai *artificial person* tidak dapat berbuat sesuatu tanpa adanya bantuan anggota direksi sebagai *natural person*.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Undang-undang Nomor 40 Tahun 2017 Tentang Perseroan Terbatas

<sup>14</sup> Hasbulla F. Sjawie, *Op.Cit.* hal. 95

Seorang direksi dituntut untuk memiliki keterampilan *managerial* yang tinggi, serta memiliki kapasitas dan integritas dalam hal diangkat menjadi anggota direksi dari suatu perseroan.

## **2. Fungsi dan Tugas Direksi**

Tugas atau fungsi utama direksi adalah menjalankan dan melaksanakan pengurusan. Jadi, perseroan diurus, dikelola atau *dimanage* oleh Direksi. Hal ini ditegaskan dalam beberapa ketentuan:<sup>15</sup>

- a. Pasal 1 angka 5, direksi sebagai organ perseroan berwenang dan bertanggung jawab penuh atas “pengurusan” Perseroan untuk kepentingan dan atas nama Perseroan
- b. Pasal 92 ayat (1) mengemukakan, direksi menjalankan “pengurusan” Perseroan untuk kepentingan Perseroan. Dalam konteks perseroan, meliputi tugas atau fungsi melaksanakan kekuasaan pengadministrasian dan pemeliharaan harta Perseroan. Dengan kata lain, melaksanakan pengelolaan atau menangani bisnis Perseroan sesuai maksud dan tujuan serta kegiatan Perseroan dalam batas-batas kekuasaan atau kapasitas yang diberikan undang-undang dan AD kepadanya.

Kewenangan menjalankan pengurusan, harus dilakukan semata-mata untuk kepentingan perseroan. tidak boleh dijalankan untuk kepentingan

---

<sup>15</sup> Yahya Harahap, *Hukum Peseroan Terbatas*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hal. 345-346.



pribadi. Kewenangan pengurusan yang dijalankan, tidak mengandung benturan kepentingan (*conflict of interest*). Tidak mempergunakan kekayaan, milik atau uang perseroan untuk kepentingan pribadi. tidak boleh mempergunakan posisi jabatan direksi yang dipangkunya untuk memperoleh kepentingan pribadi. Tidak menahan atau mengambil sebagian keuntungan perseroan untuk kepentingan pribadi <sup>16</sup>

Tindakan yang bertentangan dengan kepentingan perseroan atau tidak sejalan dengan kepentingan perseroan, dapat dikategorikan sebagai suatu tindakan yang melanggar batas kewenangan atau kapasitas dari pengurusan. Perbuatan itu dapat dikualifikasi menyalahgunakan kewenangan (*abuse of authority*), atau mengandung *Ultra Vires*.

### **3. Batasan Tanggung Jawab Direksi**

Dalam melaksanakan tanggung jawab dan tugasnya selaku pengendali korporasi, direksi diberikan kewenangan untuk tanggung jawab penuh dalam menjalankan perseoran sekaligus segala hal terkait dengan pengambilan keputusan dengan mempertimbangkan saran dan masukan dari komisaris serta apa yang menjadi keputusan pada saat dilaksanakan Rapat Umum Pemegang saham.

Dalam ketentuan Pasal 97 ayat (1), menyatakan bahwa direksi bertanggung jawab atas pengurusan perseroan sebagaimana dimaksud

---

<sup>16</sup> *Ibid.* Hal. 347

dalam Pasal 92 ayat (1). Pasal 97 ayat (2), menyatakan pengurusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib dilaksanakan setiap anggota direksi dengan iktikad baik dan penuh tanggung jawab. Pasal 97 ayat (3), menyatakan bahwa setiap anggota direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian perseroan apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

Ketentuan tersebut diatas sangatlah jelas memberikan gambaran tentang tanggung jawab direksi dalam melakukan pengurusan perseroan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Namun dalam ketentuan Pasal 97 ayat (5) UUPT memberikan batasan bahwa :<sup>17</sup>

#### Pasal 97 ayat (5)

Anggota Direksi tidak dapat dipertanggung jawabkan atas kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) apabila dapat membuktikan :

- (a) Kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
- (b) Telah melakukan pengurusan dengan iktikad 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.

Dalam suatu Perseroan Terbatas keberadaan direksi ibarat nyawa bagi perseroan. Tidak mungkin suatu Perseroan tanpa adanya direksi.

---

<sup>17</sup> Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Sebaliknya tidak mungkin ada direksi tanpa adanya perseroan. Oleh karena itu, keberadaan direksi bagi Perseroan Terbatas sangat penting.<sup>18</sup>

Direksi diberikan kepercayaan oleh seluruh pemegang saham melalui mekanisme Rapat Umum Pemegang Saham untuk menjadi organ perseroan yang akan bekerja untuk kepentingan perseroan, serta kepentingan seluruh pemegang saham yang mengangkat dan mempercayakan sebagai satu-satunya organ yang mengurus dan mengelola perseroan.<sup>19</sup>

Dalam menjalankan kepengurusan dan perwakilan perseroan, direksi harus bertindak secara hati-hati, patut atau sebaik-baiknya sesuai dengan kewenangan yang diberikan dalam anggaran dasar. Seandainya dalam pengurusan dan perwakilan perseroan tersebut direksi melakukan perbuatan atau tindakan yang melanggar batas kewenangan atau sesuatu ketentuan yang telah ditetapkan dalam anggaran dasar, maka kepadanya dapat dimintai pertanggungjawaban.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Shinta Ikayani Kusumawardani, *Pengaturan Kewenangan, dan Tanggung Jawab Direksi Dalam Perseroan Terbatas (Studi Perbandingan Indonesia dan Australia)*, Jurnal Hukum Vol.2, 2012 hal 10

<sup>19</sup> *Ibid*

<sup>20</sup> *Ibid*, hal. 11

#### **4. Konsep Penyelenggaraan Tugas Direksi**

##### **a. *Fiduciary Duty***

Istilah *fiduciary duty* berasal dari dua kata "*fiduciary*" dan "*duty*". *Fiduciary* diartikan sebagai pemegang sesuatu kepercayaan. Sedangkan *duty* diartikan sebagai tugas atau kewajiban. Asal mula dari konsep ini berawal dari Inggris yaitu pada pranata hukum *Common Law*. Seseorang dikatakan memiliki *fiduciary duty* apabila dipercayakan untuk berbuat sesuatu untuk kepentingan orang lain atau kepentingan pihak ketiga seakan-akan hal tersebut merupakan kepentingan pribadinya. Maka dapat dikatakan bahwa hubungan antara direktur dengan perseroan terbatas merupakan hubungan *fiduciary duty*. Hal ini dikarenakan hubungan tersebut terjadi karena adanya kepercayaan yang diberikan oleh perseroan terbatas kepada direksi. Kewajiban dalam *fiduciary duty* merupakan kewajiban paling tinggi di muka hukum.<sup>21</sup>

Dalam suatu perseroan, direksi sebagai salah satu dari organ perseroan diberikan kewenangan dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, dimana kewenangan tersebut harus dilakukan dengan penuh tanggung jawab, itikad baik, dan semata-mata untuk kepentingan perseroan itu sendiri. Semua kewenangan yang diberikan kepada direksi tersebut di dasarkan pada hubungan kepercayaan. Kewenangan dan tugas yang

---

<sup>21</sup> Munir Fuady, *Doktrin-Doktrin Modern dalam Corporate Law dan Eksistensinya dalam Hukum Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hal. 31

diberikan perseroan kepada direksi dimaksudkan untuk mengelola kekayaan perseroan sehingga dapat mencapai maksud dan tujuan perseroan.

Adanya hubungan kepercayaan antara perseroan dengan direksi disebut *fiduciary relationship* yang dengan adanya pemberian kepercayaan tersebut menimbulkan kewajiban bagi salah satu pihak untuk melakukan suatu tindakan untuk semata-mata untuk kepentingan pihak lain. Kewajiban inilah yang kemudian melahirkan *fiduciary duty*, dimana direksi bertanggung jawab sepenuhnya terhadap perseroan sehingga hanya perseroan yang berhak untuk meminta direksi melaksanakan tanggung jawabnya. Dengan kata lain direksi hanya bertanggung jawab terhadap perseroan, bukan terhadap pemegang saham.<sup>22</sup>

Dewasa ini, *fiduciary duty* telah menjadi konsep yang umum di dunia dalam bidang hukum korporasi termasuk dalam negara-negara *civil law*. Direksi memiliki dua tugas utama dalam perseroan, yaitu pengurusan dan perwakilan. Dalam menjalankan kedua tugas tersebut direksi melakukan peran sebagai wali dan sebagai agen dari perseroan. Direksi dalam fungsi perwakilan merupakan fungsi direksi dalam menjalankan tugas kepengurusan dari perseroan itu dengan dilandasi prinsip *duty of care and skill*, atau itikad baik, loloyalitas, dan keterampilan. Sedangkan direksi

---

<sup>22</sup> *Ibid*, hal. 36

sebagai agen merupakan tugas direksi dalam bertindak untuk dan atas nama perseroan sebagai representasi didalam maupun diluar pengadilan.<sup>23</sup>

Setiap kebijakan yang dibuat diireksi untuk kepentingan perseroan tentunya juga akan berdampak terhadap kepentingan pemegang saham. Oleh karena dapat disimpulkan bahwa *fiduciary duty* yang dibebankan kepada direksi dalam mengurus dan mewakili perseroan, secara tidak langsung juga melindungi kepentingan pemegang saham. Namun demikian, pemegang saham tidak diperbolehkan melakukan intervensi terhadap tugas direksi dalam melakukan pengurusan perseroan.<sup>24</sup>

Dengan kata lain *Fiduciary duty* memberikan beban kepada direksi untuk tidak menyalahgunakan wewenang dan kepercayaan yang diberikan perseroan kepadanya. Hal ini dikarenakan pemegang saham dan perusahaan tidak dapat sepenuhnya melindungi dirinya dari tindakan direksi yang merugikan, dimana direksi bertindak atas nama perusahaan dan pemegang saham.

#### **b. *Business Judgment Rule***

Dalam perkembangan ilmu hukum dikenal sebuah prinsip dari praktik pengadilan di negara-negara *common law*. Prinsip tersebut diberi nama *business judgment rule* yang pada hakikatnya mengatakan bahwa bilamana direksi telah mengambil keputusan setelah sebelumnya didahului

---

<sup>23</sup> *Ibid*, hal. 52

<sup>24</sup> *Ibid*.

dengan pertimbangan bisnis yang cermat dan seksama maka dia akan mendapat kekebalan dan tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban secara pribadi, meskipun ternyata keputusan yang diambilnya tidak menguntungkan bagi perseroan.<sup>25</sup>

Roger LeRoy dan Gaylod A.Jentz mendefinisikan *business judgment rule* sebagai berikut:<sup>26</sup>

*Rule that immunizes corporate management from liability for action that result in corporate losses or damages if the action are undertaken in good faith and within both the power of the corporation and the authority of management to make.*

(Terjemahan: Peraturan yang memberikan perlindungan kepada manajemen perusahaan dari pertanggungjawaban atas tindakan yang mengakibatkan kerugian atau kerusakan perusahaan jika tindakan itu dilakukan dengan itikad baik dan masih dalam batas kewenangannya untuk berbuat).

Berdasarkan apa yang dikemukakan sebelumnya, maka dapat diketahui bahwa *business judgment rule* sejatinya dimaksudkan untuk melindungi direksi dan jajarannya dari setiap kebijakan atau keputusan bisnis yang dilakukan untuk kepentingan perseroan, sekalipun keputusan

---

<sup>25</sup> Hasbullah F. Sjawie, *Op.Cit*, Hal. 229

<sup>26</sup> Roger LeRoy dan Gaylod A. Jentz, *Buisness Law Today, Text and Cases*, (Antoni seregar terjemahan), Gramedia, Jakarta, 2018, Hal. 64

itu mendatangkan kerugian bila dalam proses pengambilan keputusan didasari dengan itikad baik, penuh dengan kehati-hatian, dan masih dalam batas-batas kewenangannya maka direksi dapat dilepaskan dari pertanggungjawaban.

Mulanya *business judgment rule* merupakan doktrin yang berasal dari sistem *common law* dan merupakan derivatif dari Hukum Perusahaan di Amerika Serikat sebagai upaya untuk mencegah pengadilan-pengadilan di Amerika Serikat mempertanyakan pengambilan keputusan bisnis oleh direksi. Stephen M. Bainbridge menjelaskan fungsi *business judgment rule* adalah untuk mencapai jalan tengah dalam hal terjadinya pertentangan antara otoritas direksi dalam menjalankan perseroan dan tuntutan akuntabilitas direksi terhadap para pemegang saham.<sup>27</sup>

*Business judgement rule* timbul sebagai akibat telah dilaksanakannya prinsip *fiduciary duty* oleh seseorang direksi, yaitu *duty of skill and care*, maka semua kesalahan yang timbul setelah dijalankannya *duty of skill and care* ini memperoleh konsekuensi yaitu direksi mendapat pembebasan tanggung jawab secara pribadi apabila terjadi kesalahan dalam keputusannya tersebut.<sup>28</sup>

Doktrin *business judgment rule* berkaitan erat dengan doktrin *fiduciary duty*, guna mengukur kepercayaan yang diberikan perseroan kepada

---

<sup>27</sup> Hendra Setiawan Boen, *Op.cit*, hlm 100.

<sup>28</sup> *Ibid*.



direksi, berdasarkan prinsip *fiduciary duty*, maka sebagai organ perseroan yang menjalankan kegiatan usaha sebagaimana maksud dan tujuan perseroan, direksi tentu dihadapkan kepada risiko bisnis. Risiko ini terkadang berada di luar kemampuan maksimal direksi. Oleh karena itu, guna melindungi ketidakmampuan yang disebabkan adanya keterbatasan manusia, maka direksi dilindungi oleh doktrin *business judgment rule*.

*Business judgement rule* terdiri dari empat persyaratan, yang harus dipenuhi atau telah ada terlebih dahulu, baru kemudian substansi atau kualitas dari putusan direksi dapat diperhatikan atau ditinjau. Persyaratan pertama yaitu putusan harus dibuat, misalnya direksi lalai dengan tidak melakukan suatu penelitian yang dibutuhkan, atau melakukan kelalaian lainnya yang bersifat sederhana, maka hal tersebut menjadikan direksi tidak berhak mendapatkan perlindungan berdasar doktrin ini. Persyaratan kedua direksi harus mendapatkan serta mengumpulkan semua informasi yang diperlukan dalam kaitannya dengan pengambilan keputusan yang dibutuhkan, guna menguatkan keyakinannya yang wajar dan *reasonable*. Selain itu, keputusan harus dicapai dengan dilandasi dengan itikad baik, yaitu suatu kondisi yang akan tidak terpenuhi misalnya direksi mengetahui bahwa keputusan tersebut melanggar hukum. Terakhir, direksi tidak

mempunyai kepentingan pribadi, termasuk kepentingan keuangan, terkait dengan keputusan yang dimabilnya.<sup>29</sup>

Dengan demikian, *business judgment rule* dijadikan kriteria untuk mengukur tanggung jawab setiap anggota direksi. Artinya, seorang anggota direksi dianggap tidak bertanggung jawab apabila dia melaksanakan tugasnya dengan memerhatikan prinsip *fiduciary duties* yang ada, sekaligus dengan mempunyai berbagai pertimbangan yang *reasonable* terhadap keputusan yang diambilnya. Meski demikian, direksi tidak bisa berlindung di bawah prinsip *business judgment rule* jika keputusan yang diambilnya mengandung unsur-unsur *fraud, conflict of interest, illegality*, dan *gross negligence*.<sup>30</sup>

## **C. Tinjauan Umum Tentang BUMN**

### **1. Pengertian Badan Usaha Milik Negara (BUMN)**

Menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, definisi Badan Usaha Milik Negara adalah Badan usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Hasbullah F. Sjawie, *Op.cit*, hlm. 231.

<sup>30</sup> *Ibid.* Hal. 232

<sup>31</sup> Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

Berdasarkan pengertian BUMN diatas, didapati unsur-unsur dari BUMN itu sendiri yaitu:

a. Badan Usaha

Menurut pemerintah Belanda ketika membacakan *Memorie van Toelichting* (penjelasan) Rencana Perubahan Undang-Undang *Wetboek van Koophandel* di muka parlemen, perusahaan adalah keseluruhan perbuatan yang dilakukan secara terus menerus, dengan terang-terangan dalam kedudukan tertentu, dan untuk mencari laba bagi dirinya sendiri.<sup>2</sup> Jika makna perusahaan tersebut mengacu kepada kegiatan yang tujuan akhirnya mencari keuntungan, badan usaha adalah wadah atau organisasi bisnis untuk mengelola atau melaksanakan kegiatan yang bermaksud mencari keuntungan tersebut. Jadi, BUMN adalah organisasi bisnis yang bertujuan mengelola bisnis.<sup>32</sup>

b. Seluruh atau sebagian modalnya dikuasai oleh Negara

Sebuah badan usaha dapat dikategorikan sebuah BUMN jika modal badan usaha seluruhnya (100%) dimiliki oleh Negara atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara. Jika modal tersebut tidak seluruhnya dikuasai oleh Negara, maka agar tetap dikategorikan sebagai BUMN, maka negara minimum menguasai 51% modal tersebut. Jika penyertaan modal Negara

---

<sup>32</sup> Ridwan Khairandy, *Pokok-Pokok Hukum Dagang*, FHUII Press , Yogyakarta, 2013, hal 163

Republik Indonesia di suatu badan usaha kurang dari 51%, tidak dapat disebut sebagai sebuah BUMN.<sup>33</sup>

c. Penyertaan secara langsung

Mengingat disini ada penyertaan langsung, maka Negara terlibat dalam menanggung risiko untung dan ruginya perusahaan. Menurut penjelasan Pasal ayat (3), pemisahaan kekayaan Negara untuk dijadikan penyertaan modal Negara ke BUMN hanya dapat dilakukan dengan cara penyertaan langsung Negara ke BUMN, sehingga setiap penyertaan tersebut harus ditetapkan dengan peraturan pemerintah (PP). Misalnya PT Kereta Api Indonesia adalah BUMN karena sebagian modal perseroan tersebut berasal dari modal penyertaan langsung di Negara Republik Indonesia.

d. Modal penyertaan berasal dari kekayaan yang dipisahkan

Kekayaan yang dipisahkan di sini adalah pemisahan kekayaan Negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal Negara pada BUMN untuk dijadikan modal BUMN.<sup>34</sup> Setelah pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.<sup>35</sup> Dengan pemisahan ini, maka begitu Negara

---

<sup>33</sup> *Ibid*, Hlm. 161

<sup>34</sup> *Ibid*, Hlm. 162

<sup>35</sup> *Ibid*.

melakukan penyertaan di perusahaan tersebut, menjadi kekayaan badan usaha.

Pemisahan tersebut adalah suatu karakteristik badan hukum. Konsep perusahaan sebagai badan yang hukum yang kekayaannya terpisah dari para pemegang saham atau anggotanya merupakan sifat yang dianggap penting bagi status korporasi sebagai suatu badan hukum yang membedakan dengan bentuk-bentuk perusahaan lainnya. Sifat terbatasnya tanggung jawab secara singkat merupakan penyertaan dari prinsip bahwa pemegang saham tidak bertanggungjawab secara pribadi atas kewajiban perusahaan. Sebagai konsekuensi pemisahan kekayaan tersebut, maka begitu Negara telah melakukan penyertaan ke dalam BUMN, kekayaan tersebut telah menjadi milik BUMN, bukan lagi kekayaan dari Negara sebagai pendiri BUMN tersebut.<sup>36</sup>

Namun kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal negara mengalami perkembangan secara prinsipil. Perkembangan itu di dasarkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013. Kedua putusan Mahkamah Konstitusi tersebut mempertegas bahwa kekayaan negara

---

<sup>36</sup> *Ibid.* Hlm. 164

yang dipisahkan sebagai penyertaan modal negara negara kepada persero BUMN merupakan keuangan negara.<sup>37</sup>

## **2. Tujuan Badan Usaha Milik Negara**

Tujuan didirikannya BUMN dapat dilihat dari Pasal 2 ayat (1) UU BUMN menentukan bahwa maksud dan tujuan didirikannya BUMN adalah:<sup>38</sup>

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

Menurut Pasal 1 ayat (1) huruf a, meskipun maksud dan tujuan persero adalah untuk mengejar keuntungan, namun dalam hal-hal tertentu untuk melakukan pelayanan umum, Persero dapat diberikan tugas khusus dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat. Dengan demikian, penugasan pemerintah harus disertai dengan pembiayaan (kompensasi) berdasarkan perhitungan bisnis tau komersial, sedangkan untuk perusahaan umum yang tujuannya menyediakan barang dan jasa untuk kepentingan umum, dalam pelaksanaannya harus memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang baik.

---

<sup>37</sup> Muhammad Djafar saidi dan Eka Merdekawati, *Hukum Keuangan Negara teori dan praktik*, RajaGrafindo Persada, Depok, 2017, Hal. 51

<sup>38</sup> *Ibid.* 174

- c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak, dengan maksud dan tujuan seperti ini, setiap usaha BUMN, baik barang maupun jasa, dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.
- d. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan yang dapat dilaksanakan oleh sector swasta dan koperasi; Dan turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Menurut penjelasan Pasal 1 ayat (1) huruf d, kegiatan perintisan merupakan suatu kegiatan usaha untuk menyediakan barang dan/atau jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat, namun kegiatan tersebut belum dapat dilakukan oleh swasta dan koperasi karena secara komersial tidak menguntungkan. Oleh karena itu, tugas tersebut dapat dilakukan melalui penugasan kepada BUMN. Dalam hal adanya kebutuhan masyarakat luas yang mendesak, pemerintah dapat pula menugasi suatu BUMN yang mempunyai fungsi pelayanan kemanfaatan umum untuk melaksanakan program kemitraan dengan pengusaha golongan ekonomi lemah.

Perumusan dalam ketentuan tersebut jelas dimaksudkan untuk membangun ekonomi nasional dengan mengutamakan kebutuhan rakyat dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan menuju

masyarakat adil dan makmur.<sup>39</sup> Dengan berdasar uraian di atas dapat disimpulkan bahwa maksud dan tujuan BUMN adalah sebagai pengemban kepentingan dan pelayanan serta pemenuhan kebutuhan rakyat banyak dan juga sekaligus mengejar keuntungan sebagai sumber pendapatan bagi negara.

### **3. Jenis-Jenis Badan Usaha Milik Negara**

Berdasarkan UU No.19 Tahun 2003 tentang BUMN, badan usaha milik Negara hanya dikelompokkan menjadi 2 (dua) badan usaha perusahaan, yakni:

#### **a. Perusahaan Perseoran**

Mengenai pengertian perusahaan persero ditemukan di Pasal 1 UU BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki negara Republik Indonesia yang tujuannya mengejar keuntungan. Adapun pendiriannya berbeda dengan pendirian badan hukum (perusahaan) pada umumnya. Persero didirikan dengan diusulkan oleh menteri kepada presiden disertai dengan dasar pertimbangan setelah dikaji bersama dengan Menteri Teknis dan Menteri Keuangan. Organ Persero terdiri atas RUPS, Direksi dan Komisaris.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Aminuddin Ilmar, *Privatisasi BUMN di Indonesia*, Hasanuddin University, Makassar, 2004, Hal. 146

<sup>40</sup> *Ibid*, Hlm. 175



Adapun yang menjadi ciri utama dari perusahaan persero adalah berbentuk perseroan terbatas, bertujuan untuk memupuk keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan dan menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat, modal seluruhnya atau sebagian merupakan milik negara dari kekayaan Negara yang dipisahkan, dan dipimpin oleh direksi.

b. Perusahaan Umum (Perum)

PERUM adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh Negara dan tidak terbagi atas saham, dimana tujuan dan kemanfaatan umumnya berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Pada dasarnya proses pendirian Perum sama dengan pendirian Persero. Organ Perum adalah Menteri, Direksi dan Dewan Pengawas.

Adapun yang menjadi ciri utama dari perusahaan umum adalah berstatus badan hukum dan diatur berdasarkan undang-undang, tujuan usahanya adalah melayani kepentingan umum dan sekaligus untuk memupuk keuntungan, mempunyai nama dan kekayaan sendiri serta kebebasan bergerak seperti perusahaan swasta untuk mengadakan atau masuk ke dalam suatu perjanjian, kontrak-kontrak dan hubungan-hubungan dengan perusahaan lain dan modal seluruhnya dimiliki oleh Negara dari kekayaan negara yang dipisahkan.

## **D. Tinjauan Umum Tentang Kerugian Keuangan Negara**

### **1. Pengertian**

Kerugian keuangan negara berbeda dengan dengan kerugian negara. Kerugian negara memiliki substansi yang luas dari pada kerugian keuangan negara. Dalam hal ini kerugian keuangan negara pada hakikatnya merupakan substansi keuangan negara. Kerugian negara meliputi kerugian keuangan negara dan perekonomian negara. Dengan demikian, kerugian keuangan negara merupakan bagian tidak terpisahkan dari kerugian negara sehingga tidak boleh disamakan antara kerugian negara dengan kerugian keuangan negara.<sup>41</sup>

Dalam hukum positif di Indonesia, persepsi kerugian negara diatur dalam beberapa ketentuan perundang-undangan yakni antara lain Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dimana dalam Pasal 1 angka 22 menjelaskan bahwa Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Hal yang sama juga diatur dalam Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang kurang lebih memuat ketentuan yang sama dengan UU perbendaharaan Negara.

---

<sup>41</sup> Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati Djafar, *Op.cit.*, Hlm. 122

## 2. Timbulnya Kerugian Keuangan Negara

Kaidah hukum keuangan negara yang dijadikan dasar sebagai timbulnya kerugian keuangan negara juga dapat ditemukan dalam beberapa rumusan ketentuan perundang-undangan. Salah satu yang memuat penjelasan berkaitan dengan kerugian keuangan negara adalah Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bahwa kerugian keuangan negara secara nyata telah terjadi adalah ketika terjadi kerugian yang dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang. Instansi yang dimaksud adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang secara konstitusional diberikan kewenangan untuk menetapkan atau menilai tentang timbulnya kerugian keuangan negara.

Selain itu Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) juga diberikan kewenangan yang sama dengan BPK namun setelah terbitnya Surat Edaran (SEMA) Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 yang salah satu poinnya menyatakan bahwa hanya Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang secara konstitusional berwenang *declare* kerugian keuangan negara. Sedangkan Instansi lainnya seperti BPKP tetap berwenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan negara. Namun, tidak berwenang menyatakan atau *declare* adanya kerugian keuangan Negara dan dalam hal tertentu, hakim

berdasarkan fakta persidangan dapat menilai adanya kerugian negara dan besarnya kerugian negara.

Menurut Hatta Ali rumusan SEMA No. 4 Tahun 2016 tidak selamanya mengikat hakim. Siapapun yang memeriksa kerugian negara, baik BPK maupun BPKP, tidak harus diikuti hakim. Demikian pula dengan ahli. Jika ada ahli yang berpendapat tidak ada kerugian negara, hakim juga tidak berkewajiban untuk mengikuti. Menurut Hatta, hakim bisa berpendapat sendiri, meski pada prinsipnya rumusan hasil pleno kamar yang tertuang dalam SEMA mengikat para hakim.

Mengenai timbulnya kerugian Negara juga dapat terjadi disebabkan oleh perbuatan melawan hukum pejabat negara ataupun pegawai negeri bukan bendahara negara baik langsung maupun tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan untuk mengganti kerugian yang dimaksud. Hal tersebut sebagaimana disebutkan pada Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Keuangan Negara *juncto* Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Berpijak kepada kaidah hukum keuangan negara tersebut, maka timbulnya kerugian keuangan negara disebabkan oleh:<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> *Ibid*, hal. 124

- 1) Pejabat negara, bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain.
- 2) Perbuatan yang tidak bersesuaian dengan hukum; atau
- 3) Perbuatan melalaikan kewajiban hukum yang dibebankan.

Perbuatan yang tidak berkesesuaian dengan hukum dalam kaitannya pengelolaan keuangan negara terdiri dari:<sup>43</sup>

- 1) Tidak melakukan perbuatan hukum sehingga tidak bersesuaian dengan kewajiban hukum;
- 2) Melakukan perbuatan hukum tetapi tidak sesuai dengan hukum;
- 3) Penyalahgunaan wewenang; dan
- 4) Melampaui batas kewenangan.

Selanjutnya dalam penjelasan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, ditegaskan tentang Keuangan Negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala kerugian keuangan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

- a. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara baik di tingkat pusat maupun di daerah;

---

<sup>43</sup> *Ibid.*

- b. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, Badan Hukum dan Perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ke tiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Dari penjelasan tersebut terlihat bahwa keuangan negara mencakup seluruh kekayaan negara termasuk uang dan sesuatu yang berharga.

Sementara itu, Theodorus m. Tuanakotta dengan tegas membagi lima sumber kerugian keuangan negara, yakni sebagai berikut:<sup>44</sup>

- 1) Pengadaan barang dan jasa

Bentuk kerugian keuangan negara dari pengadaan barang dan jasa yang melebihi jumlah seharusnya.

- 2) Pelepasan Aset

Penjualan aset yang dilakukan berdasarkan nilai buku sebagai patokan. Proses penjualannya dapat dengan atau tanpa tender. Praktik tender yang curang serupa dengan proses tender pengadaan barang dan jasa.

- 3) Pemanfaatan Aset

Kementerian negara, Badan Usaha Milik Negara/Daerah dan lembaga-lembaga negara lainnya mempunyai aset yang meungkin

---

<sup>44</sup> Theodorus M. Tuanakotta, *Menghitung Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Salemba Empat, Jakarta, 2009, Hal.158-164

belum dimanfaatkan secara penuh karena salah beliat atau salah urus. Pihak ketiga melihat peluang untuk memanfaatkan kekayaan negara ini, tetapi bukan melalui transaksi jual-beli melainkan berupa sewa, kerja sama operasional, atau kemitraan strategis sehingga negara tidak memperoleh harga yang layak menurut harga pasar. Selain itu, negara juga dapat kehilangan aset yang dijadikan jaminan kepada pihak ketiga dalam rangka kerja sama operasional atau perbuatan lainnya.

#### 4) Penempatan Aset

Kementerian negara, Badan Usaha Milik Negara/Daerah dan lembaga-lembaga negara lainnya kadang kala terpengaruh melakukan penempatan aset dengan risiko yang relatif tinggi dibandingkan dengan imbalannya. Penempatan aset merupakan kiat para pelaku kejahatan kerah putih. Transaksi didukung dengan segala dokumen yang sah dan lengkap, tetapi substansinya *bodong*.

#### 5) Kredit Macet

Kredit diberikan dengan melanggar tata cara perkreditan, baik yang ditetapkan oleh Bank Indonesia maupun oleh BUMN itu sendiri. Oleh karena pemberian kreditnya dilakukan dengan cara melanggar hukum maka bentuk kerugian negara berupa jumlah pokok dan bunga tanpa dikurangi hak *haircut*.

### **3. Kerugian Keuangan Negara Sebagai Unsur Delik Korupsi**

Terhadap ketentuan sebelum frasa kerugian keuangan negara dalam UU PTPK terdapat kata “dapat” yang dimasukkan sebagai suatu rumusan delik sebagaimana terdapat dalam Pasal 2 dan Pasal 3. Untuk mengetahui apa yang dimaksud dengan frasa dapat merugikan keuangan negara dalam penjelasan Pasal 2 tersebut, dinyatakan bahwa kata dapat sebelum frasa merugikan keuangan atau perekonomian negara menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya suatu tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang dirumuskan.

Kata “dapat” sebagai suatu rumusan yang menunjukkan sebagai delik formil ini tidak memerlukan adanya akibat dari tindak pidana. Seringkali penegak hukum mengalami kesulitan dalam penanganan tindak pidana korupsi dikarenakan unsur menyalahgunakan kewenangan telah terbukti tetapi lembaga seperti BPK dan BPKP sering kali berpendapat tidak ada kerugian negara.

Oleh karena itu dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006 disebutkan bahwa kalimat “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” berarti ada kerugian yang nyata, maupun hanya yang bersifat potensial atau berupa kemungkinan kerugian. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa kerugian yang terjadi dalam tindak pidana korupsi terutama yang skala besar sangatlah sulit dibuktikan



dengan tepat. Dalam hal ini tidak dapat diajukan bukti akurat atas jumlah kerugian nyata atau perbuatan yang dilakukan adalah sedemikian rupa bahwa kerugian keuangan negara dapat terjadi, telah dipandang cukup untuk menuntut dan memidana pelaku, sepanjang unsur dakwaan lain berupa unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi dengan secara melawan hukum telah terbukti.

Kerugian keuangan negara sebagai unsur delik korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU PTPK, tidak mutlak harus dibuktikan, melainkan cukup ada pihak yang memperkaya diri sendiri atau orang lain, atau korporasi. Hal ini menunjukkan bahwa keuangan negara tidak memerlukan berapa jumlah yang mengalami kerugian, melainkan terbukti negara mengalami kerugian keuangan negara.<sup>45</sup> Dengan kata lain, yang harus dibuktikan adalah adanya kerugian keuangan negara yang mempunyai hubungan kausal dengan perbuatan terdakwa.

Menurut Artidjo Alkostra menyatakan bahwa hubungan kausal dapat dilihat dari adanya hubungan yaitu pertama, dari sebab ke akibat, misalnya perbuatan Direksi yang mempergunakan kekayaan atau uang untuk kepentingan pribadi, mengakibatkan kerugian keuangan negara. Kedua, dari akibat ke sebab, misalnya pinjaman kredit macet BUMN pada Bank BUMN disebabkan oleh perbuatan Direksi yang mengambil sebagian

---

<sup>45</sup> *Ibid.* Hlm. 140

pinjaman yang bersumber dari APBN/APBD sebagai keuangan negara untuk kepentingan pribadi. Ketiga, dari akibat ke akibat, misalnya dengan banyaknya uang negara yang dikorupsi juga mengakibatkan banyaknya anak perusahaan tidak dapat melanjutkan usahanya karena biaya usaha sangat besar.<sup>46</sup>

## **E. Tinjauan Umum Tentang Tindak Pidana Korupsi**

### **1. Pengertian Tindak Pidana Korupsi**

Korupsi berasal dari satu kata dalam bahasa Latin yakni *Corruption* atau *Corruptus* yang disalin ke berbagai bahasa. Misalnya disalin dalam bahasa Inggris menjadi *corruption* atau *corrupt* dalam bahasa Prancis menjadi *corruption* dan dalam bahasa Belanda disalin menjadi istilah *corruptie* (*korruptie*). Mungkin dari bahasa Belanda itulah lahir kata korupsi dalam bahasa Indonesia. *Corruptie* yang juga disalin menjadi *corruptiën* dalam bahasa Belanda itu mengandung arti perbuatan korup, penyuapan. Secara harfiah istilah tersebut berarti segala macam perbuatan yang tidak baik, seperti yang dikatakan Andi Hamzah sebagai kebusukan, keburukan, kebejatan, ketidakjujuran, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kesucian, kata-kata atau ucapan yang menghina atau memfitnah.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Artidjo Alkostar, *Kerugian Keuangan Negara Dalam Konteks Tindak Pidana Korupsi*, dalam Majalah Hukum Varia Peradilan No.275, Ikatan Hakim Indonesia, Jakarta, 2008, hal. 35-36.

<sup>47</sup> Andi Hamzah, *Korupsi di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hal. 7

Dalam *Black's Law Dictionary*, korupsi adalah perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak resmi dengan hak-hak dari pihak lain secara salah menggunakan jabatannya atau karakternya untuk mendapatkan suatu keuntungan untuk dirinya sendiri atau orang lain, berlawanan dengan kewajibannya dan hak-hak dari pihak-pihak lain.<sup>48</sup>

Dalam arti sosial tampaknya masyarakat memang mengasosiasikan korupsi sebagai penggelapan uang (milik negara atau kantor) dan menerima suap dalam hubungannya dengan jabatan atau pekerjaan, walaupun dari sudut hukum tidak sama persis. Mengingat dari sudut hukum banyak syarat/unsur yang harus dipenuhi bagi suatu tingkah laku agar dapat dikualifikasikan sebagai salah satu dari tindak pidana korupsi sebagaimana dirumuskan dalam undang-undang.<sup>49</sup>

Definisi lain dari korupsi adalah tingkah laku yang menyimpang dari tugas-tugas resmi sebuah jabatan negara karena keuntungan status atau uang yang menyangkut pribadi (perorangan, keluarga dekat, kelompok sendiri), atau melanggar aturan-aturan pelaksanaan beberapa tingkah laku pribadi. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) mendefinisikan korupsi sebagai tindakan yang merugikan kepentingan

---

<sup>48</sup> Chaeruddin, *Strategi Pencegahan Hukum dan Penegakan Tindak Pidana Korupsi*, Refika Aditama, Bandung, 2008, hal. 21

<sup>49</sup> *Ibid*

umum dan masyarakat luas demi keuntungan pribadi atau kelompok tertentu.<sup>50</sup>

Lubis dan Scott dalam pandangannya tentang korupsi disebutkan bahwa dalam arti hukum, korupsi adalah tingkah laku yang menguntungkan kepentingan diri sendiri dengan merugikan orang lain, oleh para pejabat pemerintah yang langsung melanggar batas-batas hukum atas tingkah laku tersebut, sedangkan menurut norma-norma pemerintah dapat dianggap korupsi apabila hukum dilanggar atau tidak dalam bisnis tindakan tersebut adalah tercela.<sup>51</sup>

Vito Tanzi mengemukakan bahwa korupsi adalah perilaku yang tidak mematuhi prinsip, dilakukan oleh perorangan di sektor swasta atau pejabat publik, keputusan ini dibuat berdasarkan hubungan pribadi atau keluarga akan menimbulkan korupsi, termasuk juga konflik kepentingan dan nepotisme. Menurutnya, "*corruption is the abuse of trust in the interest of private gain*", penyalahgunaan amanah untuk kepentingan pribadi.<sup>52</sup>

## **2. Bentuk-Bentuk Tindak Pidana Korupsi**

Tindak pidana korupsi dalam berbagai bentuk mencakup pemerasan, penyuapan dan gratifikasi pada dasarnya telah terjadi sejak lama dengan pelaku mulai dari pejabat negara sampai pegawai yang paling rendah.

---

<sup>50</sup> Robert Klitgaard, *Membasmi Korupsi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2008,, hal. 31.

<sup>51</sup> Rohim, *Modus Operandi Tindak Pidana Korupsi*, Pena Mukti Media, Depok, 2008, hal.22.

<sup>52</sup> Chaeruddin et al., *Op.cit*, hlm. 3

Korupsi yang terjadi di Indonesia saat ini, terutama yang dilakukan oleh aparat pemerintah sudah mulai dilakukan secara sistematis baik oleh perorangan maupun berkelompok, serta semakin meluas dan semakin canggih dalam proses pelaksanaannya. Korupsi ini semakin memprihatinkan bila terjadi dalam aspek pelayanan yang berkaitan dengan sektor publik, mengingat tugas dan kewajiban utama dari aparat pemerintah adalah memberikan pelayanan kepada publik atau masyarakat.

Untuk mencabut akar permasalahan sumber terjadinya korupsi di sektor publik, perlu didefinisikan pula sifat atau model dari korupsi dan dilakukan pengukuran secara komprehensif dan berkesinambungan. Untuk dapat mendefinisikan model korupsi, dimulai dengan melakukan pengukuran secara obyektif dan komprehensif dalam mengidentifikasi jenis korupsi, tingkat korupsi dan perkembangan korupsi lalu menganalisa bagaimana korupsi bisa terjadi dan bagaimana kondisi korupsi saat ini.

Berdasarkan UU 31 Tahun 1999 jo UU 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengklasifikasi korupsi dalam tujuh jenis yaitu: (1) merugikan keuangan negara (memperkaya diri sendiri atau menyalahgunakan kewenangan sehingga merugikan keuangan negara), (2) suap, (3) gratifikasi, (4) penggelapan dalam jabatan, (5) pemerasan, (6) perbuatan curang, dan (7) konflik kepentingan.

Berikut adalah pasal-pasal yang mendefinisikan tindak pidana korupsi dalam UU Tipikor:

**Tabel 1.**  
**Klasifikasi Tindak Pidana Korupsi**

No.	Klasifikasi tindak pidana korupsi	Pasal yang digunakan
1	Merugikan keuangan negara	Pasal 2 dan Pasal 3
2	Suap	Pasal 5 ayat (1) huruf a dan b, Pasal 5 ayat (2), Pasal 12 huruf a, b, c dan d, Pasal 6 ayat 1 huruf a dan b, Pasal 6 ayat 2, Pasal 11, Pasal 13.
3	Gratifikasi	Pasal 12 B jo. Pasal 12 C
4	Penggelapan dalam jabatan	Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10 huruf a, b dan c
5	Pemerasan	Pasal 12 huruf e, g dan f
6	Perbuatan curang	Pasal 7 ayat 1 huruf a, b, c dan d, Pasal 7 ayat 2, pasal 12 huruf h
7	Konflik kepentingan dalam pengadaan	Pasal 12 huruf i

UU Tipikor tidak hanya mengatur rumusan tindak pidana korupsi, tetapi juga mengatur jenis tindak pidana “turunan”, yakni perbuatan atau

tindakan tertentu yang bukan jenis tindak pidana korupsi, namun bisa dijerat dengan UU Tipikor. Perbuatan tersebut bisa dikenakan Pasal-pasal dalam UU Tipikor karena berhubungan dengan penanganan tindak pidana korupsi. Berikut klasifikasinya.

**Tabel 2.**

**Klasifikasi Tindak Pidana Lain yang berkaitan dengan Tindak Pidana Korupsi**

No.	Tindak Pidana Lain yang Berkaitan dengan Tindak Pidana Korupsi	Pasal yang digunakan
1	Merintang proses pemeriksaan perkara korupsi	Pasal 21
2	Tidak memberi keterangan dan memberi keterangan yang tidak benar	Pasal 22 jo. pasal 28
3	Bank yang tidak memberikan keterangan rekening tersangka	Pasal 22 jo. Pasal 29
4	Saksi atau ahli yang tidak memberi keterangan atau memberi keterangan palsu	Pasal 22 jo. Pasal 35
5	Orang yang memegang rahasia	Pasal 22 jo. Pasal 36

	Jabatan tidak memberi keterangan atau memberi keterangan palsu	
6	Saksi yang membuka identitas Pelapor	Pasal 24 jo. Pasal 31

### 3. Subjek Hukum Tindak Pidana Korupsi

Subjek hukum tindak pidana dalam hukum pidana korupsi Indonesia pada dasarnya adalah orang pribadi sama seperti hukum pidana umum. Hal ini tidak mungkin ditiadakan, namun ditetapkan pula suatu badan yang dapat menjadi subjek hukum tindak pidana korupsi sebagaimana dimuat dalam Pasal 20 jo. Pasal 1 dan 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.<sup>53</sup>

#### a. Subjek Hukum Orang

Subjek hukum tindak pidana korupsi tidak dapat terlepas pada sistem pembebanan pertanggungjawaban pidana yang dianut dalam hukum pidana umum (KUHP) adalah pribadi orang. Hanya orang yang dapat menjadi subjek hukum pidana, sedangkan badan atau korporasi tidak. Pertanggungjawaban bersifat pribadi, artinya orang yang dibebani tanggungjawab pidana dan dipidana hanyalah orang atau pribadi si

---

<sup>53</sup> Adami Chazawi, *Hukum Pidana Korupsi di Indonesia (Edisi Revisi)*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2016, hal. 317



pembuatnya. Pertanggungjawaban pribadi tidak dapat dibebankan pada orang yang tidak berbuat atau subjek hukum yang lain (*vicarious liability*).

Hukum pidana Indonesia menganut asas *concordantie* dari hukum pidana Belanda menganut sistem pertanggungjawaban pribadi. Sangat jelas dari setiap rumusan tindak pidana dalam KUHP yang dimulai dengan frasa “barang siapa” yang dalam hukum pidana khusus adakalanya menggunakan frasa “setiap orang” yang maksudnya adalah orang pribadi. Misalnya Pasal 5 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi atau Pasal 3, 4, 5 Undang-Undang Nomor 8 tahun 2010 tentang Pencucian Uang.

Sistem pertanggungjawaban pribadi sangat sesuai dengan kodrat manusia, sebab hanya manusia yang berfikir dan berakal. Dari kemampuan pikir dan akal serta perasaan seseorang menetapkan kehendak untuk berbuat yang kemudian diwujudkan. Apabila wujud perbuatan itu berupa perbuatan yang bersifat tercela atau bertentangan dengan hukum, maka orang itulah yang dipersalahkan dan bertanggung jawab atas perbuatannya. Kemampuan pikir dan kemampuan menggunakan akal dalam menetapkan kehendak untuk berbuat hanya dimiliki oleh orang dan

dijadikan dasar untuk menetapkan orang sebagai subjek hukum tindak pidana.<sup>54</sup>

Sedangkan binatang dan badan tidak memiliki kemampuan berfikir dan kemampuan akal yang dapat digunakan untuk membentuk kehendak untuk melakukan suatu perbuatan. Oleh karena itu, binatang dan badan tidak digunakan dan harus dibuang jauh-jauh. Alasan itupun yang dipakai oleh Pemerintah Netherlands untuk mengesampingkan konsep Von Savigny dengan teori fiksinya (*fiction theory*) yang mencoba memasukkan pertanggungjawaban dalam hukum perdata ke dalam hukum pidana. Disana dinyatakan bahwa badan atau korporasi dianggap dan diperlakukan seolah-olah manusia menjadi subjek hak dan kewajiban hukum. Badan tersebut dapat dipersalahkan seperti mempersalahkan orang atas perbuatan yang dilakukannya.<sup>55</sup>

Dalam hukum pidana korupsi yang bersumber pada Undang- Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, subjek hukum orang ini ditentukan melalui dua cara, yaitu :

- 1) Cara pertama disebutkan sebagai subjek hukum orang pada umumnya, artinya tidak ditentukan kualitas pribadinya. Kata permulaan dalam kalimat rumusan tindak pidana yang

---

<sup>54</sup> Jan Remmelink, *Hukum Pidana Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari KUHP Belanda dan Padanannya dalam KUHP Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hal. 97.

<sup>55</sup> *Ibid*

menggambarkan atau menyebutkan subjek hukum tindak pidana orang pada umumnya, yang in casu tindak pidana korupsi disebutkan dengan perkataan “setiap orang” (misalnya Pasal 2, 3, 21, 22), tetapi juga subjek hukum tindak pidana juga diletakkan di tengah rumusan (misalnya Pasal 5, dan 6).

- 2) Sedangkan cara kedua menyebutkan kualitas pribadi dari subjek hukum orang tersebut, yang in casu ada banyak kausalitas pembuatnya seperti, pegawai negeri atau penyelenggara negara (Pasal 8, 9, 10, 11, 12 huruf a, b, e, f, g, h, i,); pemborong ahli bangunan (Pasal 7 ayat 1 huruf a); hakim (Pasal 12 huruf c); advokat (Pasal 12 huruf d); saksi (Pasal 24); bahkan tersangka bisa menjadi objek subjek hukum (Pasal 22 jo. Pasal 28).

#### b. Subjek Hukum Korporasi

Dalam hukum pidana khusus (hukum pidana di luar KUHP), yang sifatnya melengkapi hukum pidana umum, sudah tidak berpegang teguh pada prinsip pertanggungjawaban pidana secara pribadi yang dianut dan dipertahankan sejak dibentuknya *Wetboek Van Strafrecht* (WvS) Belanda 1881 (diberlakukan 1886). Dalam beberapa peraturan perundang-undangan tampaknya kita telah menganut sistem pertanggungjawaban *strict liability* (pembebanan tanggung jawab pidana tanpa melihat kesalahan) dan *vicarious liability* (pembebanan tanggung jawab pidana

pada selain si pembuat) dengan menarik badan atau korporasi ke dalam pertanggungjawaban pidana.

Dengan mengikuti apa yang disampaikan oleh Mardjono Reksodiputro bahwa dalam perkembangan hukum pidana Indonesia ada tiga sistem pertanggungjawaban pidana terhadap korporasi sebagai subjek hukum tindak pidana :<sup>56</sup>

- 1) Jika pengurus korporasi sebagai pembuat, maka pengurus korporasi yang bertanggungjawab;
- 2) Jika korporasi sebagai pembuat, maka pengurus yang bertanggung jawab;
- 3) Jika korporasi sebagai pembuat dan juga korporasi yang bertanggung jawab.

Model-model pertanggungjawaban pidana korporasi yang dikemukakan oleh Mardjono Reksodiputro tersebut sama dengan yang dikemukakan oleh Muladi dan Dwidja Priyanto, yaitu :<sup>57</sup>

- 1) Pengurus korporasi sebagai pembuat dan penguruslah yang bertanggungjawab;
- 2) Korporasi sebagai pembuat dan penguruslah yang bertanggung jawab;

---

<sup>56</sup> Muladi dan Dwidja Prayitno, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Penerbit Kencana Prenada Media Group , Jakarta, 2012, hal. 86.

<sup>57</sup> *Ibid* hlm. 87

3) Korporasi sebagai pembuat dan juga yang bertanggung jawab.

Pertanggungjawaban korporasi dalam tindak pidana korupsi juga dapat dibaca pada Pasal 20 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang dirumuskan sebagai berikut :

- 1) Dalam hal tindak pidana korupsi dilakukan oleh atau atas nama suatu korporasi, maka tuntutan dan penjatuhan pidana dapat dilakukan terhadap korporasi dan/atau pengurusnya.
- 2) Tindak pidana korupsi dilakukan oleh korporasi apabila tindak pidana tersebut dilakukan oleh orang-orang baik berdasarkan hubungan kerja maupun berdasarkan hubungan lain, bertindak dalam lingkungan korporasi tersebut baik sendiri maupun bersama-sama.
- 3) Dalam hal tuntutan pidana dilakukan terhadap suatu korporasi, maka korporasi tersebut diwakili oleh pengurus.
- 4) Pengurus yang mewakili korporasi sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (3) dapat diwakili oleh orang lain.
- 5) Hakim dapat memerintahkan supaya pengurus korporasi menghadap sendiri di pengadilan dan dapat pula memerintahkan supaya pengurus tersebut dibawa ke sidang pengadilan.
- 6) Dalam hal tuntutan pidana dilakukan terhadap korporasi, maka panggilan untuk menghadap dan penyerahan surat panggilan

tersebut disampaikan kepada pengurus di tempat tinggal pengurus atau di tempat pengurus berkantor.

- 7) Pidana pokok yang dapat dijatuhkan terhadap korporasi hanya pidana denda dengan ketentuan maksimum pidana ditambah 1/3 (satu pertiga).

#### **F. Kerangka Pikir**

Pada umumnya setiap penelitian harus selalu disertai dengan pemikiran teoritis atau konsep-konsep yang dipakai oleh Penulis dan variabel-variabel yang diteliti akan menggambarkan hubungan-hubungan antara variabel yang satu dengan variabel yang lainnya.

Penelitian ini dibatasi pada hubungan antara penerapan dotrin *business judgment rule* dalam memberikan perlindungan hukum terhadap keputusan Direksi BUMN yang dianggap mengakibatkan kerugian keuangan negara sebagaimana yang dimaksud dalam UU PTPK bilamana terjadi kerugian pada perseroan seringkali dianggap sebagai perbuatan korupsi. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum empiris dengan pendekatan undang-undang, konseptual, dan pendekatan kasus. Pendekatan ini berfungsi untuk menerangkan sudut pandang pada perundang-undangan (tertulis) serta pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum yang membantu menjelaskan dan mempertegas doktrin tersebut dalam memecahkan isu yang dihadapi serta beberapa contoh kasus dalam penerapannya.

Adapun dalam penelitian ini diterapkan dua indikator variabel yang akan diteliti atau dianalisis yakni variabel bebas (*independent variabel*) yaitu penerapan *Business Judgment Rule* sebagaimana yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas dan variabel kedua yakni variabel terikat (*dependet variabel*) yaitu keputusan Direksi BUMN.

Adapun variabel pertama yakni unsur kerugian negara pada BUMN Persero sebagai unsur pada tindak pidana korupsi. Pada bagian ini penulis menggunakan teori badan hukum privat yakni teori kekayaan bertujuan sebagai landasan penerapannya. Hal ini dikarenakan objek penelitiannya adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berbentuk Perseroan Terbatas. Teori badan hukum juga berfungsi untuk menerangkan kedudukan dan kekayaan BUMN persero sebagai *separate legal entity*. Prinsip ini mengisyaratkan bahwa pemilik perusahaan berbeda dengan perusahaannya, memiliki tujuan dan kepentingan sendiri dan memiliki organisasi yang teratur.

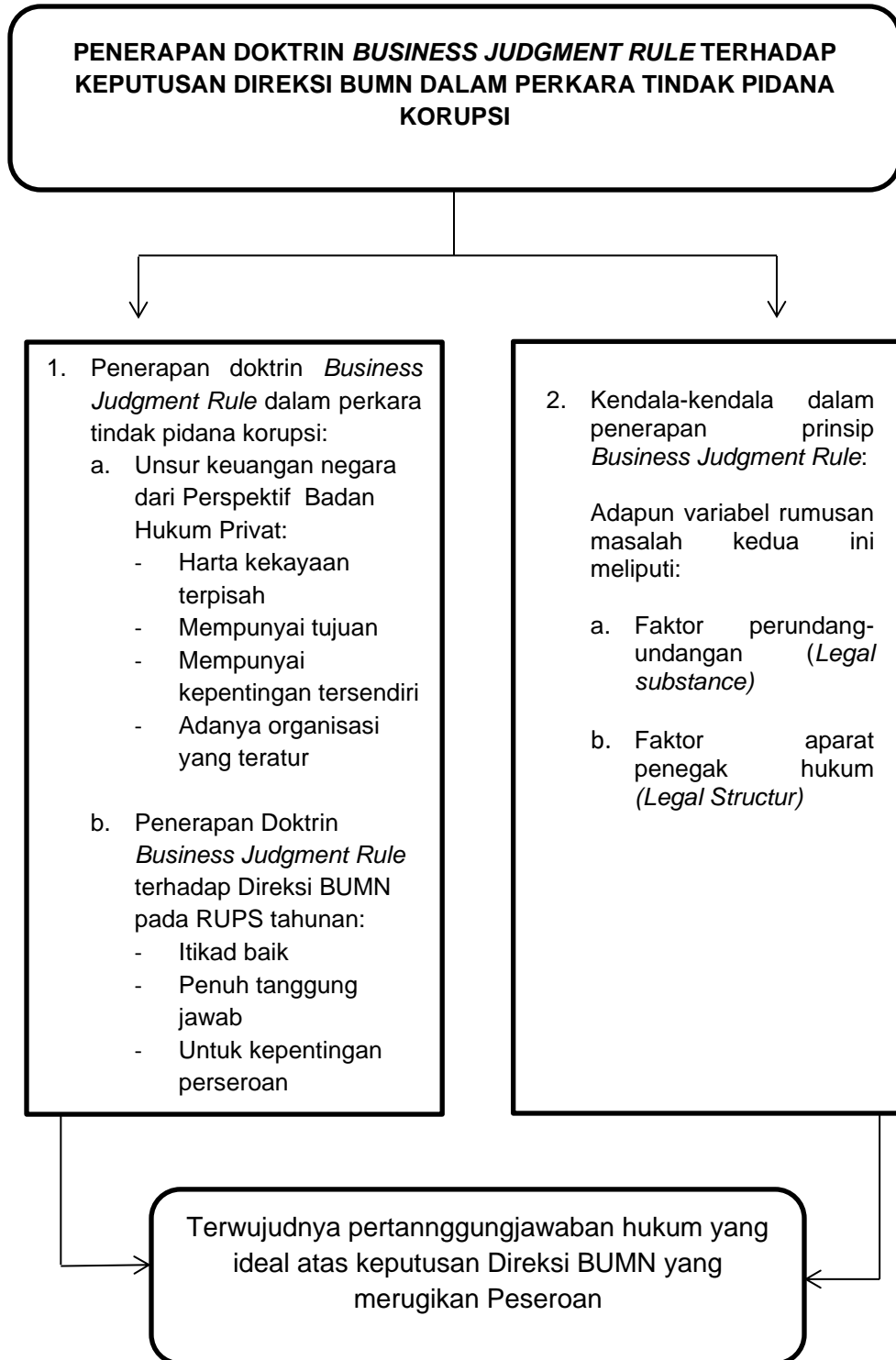
Kedua, yaitu konsepsi *Business Judgment Rule*, pada bagian ini berfungsi untuk menerangkan indikator keputusan bisnis mana yang di lindungi oleh hukum serta dalam kaitannya dengan pertanggungjawaban pidana. Adapun indikator yang dimaksud berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yakni mencakup

perbuatan itikad baik, penuh tanggung jawab dan untuk kepentingan perseroan.

Adapun variabel kedua yaitu kendala untuk menerapkan doktrin *business judgment rule* pada perkara tindak pidana korupsi dengan menggunakan teori sistem hukum yakni mencakup substansi hukum (perundang-undangan) mencakup konsistensi ketentuan keuangan negara dan ketentuan mengenai doktrin BJR, struktur hukum (aparatur hukum) yakni mencakup perbedaan dalam menafsirkan kerugian negara dan memaknai BJR. Untuk memperjelas hubungan antara variabel tersebut maka digambarkan dalam kerangka pikir sebagai berikut :



## BAGAN KERANGKA PIKIR



## G. Definisi Operasional

Pada bagian ini akan dikemukakan definisi operasional variabel sebagai suatu pegangan dalam menganalisis tiap-tiap indikator yang termuat dalam variable pertama dan kedua. Hal ini bertujuan agar tidak terjadi penafsiran yang berbeda sehingga bermuara pada pemahaman yang sama dalam memahami tiap-tiap indikator. Adapun definisi operasional dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Perseroan Terbatas adalah 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 ini serta peraturan pelaksanaannya.<sup>58</sup>
2. Organ Perseroan adalah Rapat Umum Pemegang Saham, Direksi, dan Dewan Komisaris.<sup>59</sup>
3. Rapat Umum Pemegang Saham, yang selanjutnya disebut RUPS, adalah organ perseroan yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam undang-undang ini dan/atau anggaran dasar.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> *Ibid.*

4. Direksi adalah organ perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan perseroan untuk kepentingan dari perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan serta mewakili Perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan dari anggaran dasar.<sup>61</sup>
5. Dewan Komisaris adalah Organ Perseroan yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan/atau khusus sesuai dengan anggaran dasar serta memberi nasihat kepada Direksi.<sup>62</sup>
6. Badan Usaha Milik Negara selanjutnya disebut BUMN adalah Badan usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.<sup>63</sup>
7. Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.<sup>64</sup>
8. Kekayaan Negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

---

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

<sup>64</sup> *Ibid.*

untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.

9. Perusahaan Perseroan selanjutnya disebut Persero adalah Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki negara Republik Indonesia yang tujuannya mengejar keuntungan.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> *Ibid.*