

**PERTANGGUNGJAWABAN DIREKSI BUMN (PERSERO) YANG MELAKUKAN PERJANJIAN KERJASAMA TANPA PERSETUJUAN RUPS YANG MENGAKIBATKAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA**

**Ahmad Mawardi Nur**

Universitas Padjadjaran Bandung Jawa Barat, Indonesia

Email : ahmadmawardinur@gmail.com

---

| <b>INFO ARTIKEL</b>   | <b>ABSTRAK</b>   |
|---|--|
| Diterima<br>24 Agustus 2020<br>Diterima dalam bentuk revisi<br>10 Desember 2020<br>Diterima dalam bentuk revisi | Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan merumuskan akibat hukum perjanjian kerjasama korporasi yang dilakukan direksi tanpa melalui persetujuan dari RUPS ditinjau berdasarkan UU BUMN dan hukum perjanjian serta untuk mengetahui dan merumuskan pertanggungjawaban hukum Direksi BUMN (Persero) yang melakukan perjanjian kerjasama tanpa melalui persetujuan dari RUPS yang mengakibatkan kerugian keuangan negara berdasarkan UU BUMN, UUPT dan UU Keuangan Negara. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dengan meneliti data sekunder, bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier serta data primer yang diperoleh dari hasil wawancara. Spesifikasi penulisan ini adalah deskriptif analitis yaitu menggambarkan, menelaah dan menganalisis secara sistematis, secara faktual serta secara akurat dari objek penulisan itu sendiri. Tahap penulisan melalui studi kepustakaan dan studi lapangan. Metode analisis data penelitian ini normatif kualitatif. Berdasarkan hasil analisa diperoleh kesimpulan pertama, akibat hukum terhadap perjanjian kerja sama yang dilakukan direksi tanpa melalui persetujuan dari RUPS adalah perjanjian tersebut tidak memenuhi syarat sah perjanjian pada Pasal 1320 KUHPerdara yaitu terkait syarat cakap untuk mengadakan suatu perjanjian sehingga perjanjian tersebut dapat dibatalkan. Kedua, pertanggungjawaban hukum Direksi BUMN (Persero) yang melakukan perjanjian kerja sama tanpa melalui persetujuan dari RUPS sehingga mengakibatkan kerugian keuangan negara adalah direksi bertanggung jawab atas kerugian tersebut secara pribadi selama terbukti melakukan perbuatan yang melampaui kewenangannya ( <i>ultra vires</i> ) dan melanggar Pasal 97 ayat (2) UU PT dengan tidak melaksanakan tugas dan wewenangnya dengan penuh tanggung jawab dan iktikad baik. |
| Kata kunci:<br>direksi;<br>pertanggungjawaban   |  |

---

## Pendahuluan

Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi yang memiliki pengertian bahwa seluruh kegiatan ekonomi dikerjakan oleh semua kalangan, baik masyarakat maupun pemerintah. Pada umumnya negara-negara mempunyai badan usaha yang bergerak dalam bidang usaha yang dikategorikan masuk kedalam bidang penyelenggaraan pelayanan dan kepentingan umum (*public service and public utilities*). Hal itu didasarkan pada alasan adanya suatu cabang produksi atau bidang usaha yang dianggap penting dan vital atau strategis bagi negara dan menguasai hajat hidup banyak orang, sehingga tidak dapat begitu saja diserahkan kepada swasta untuk menguasai dan menyelenggarakan (Aminudin Ilmar, 2018). Salah satu upaya pemerintah untuk menguasai cabang-cabang penting, serta mencari pendapatan untuk mencapai kesejahteraan rakyat adalah dengan membentuk suatu badan usaha yang disebut dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

BUMN terdiri atas Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum). Dalam penafsiran Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (yang selanjutnya disebut UU Keuangan Negara), kekayaan BUMN adalah kekayaan negara yang dipisahkan. Artinya, kekayaan BUMN itu adalah keuangan negara. Mahkamah Agung Republik Indonesia atas permintaan Menteri Keuangan mengeluarkan Fatwa Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 tertanggal 16 Agustus 2006 menyatakan salah satu diantaranya, yaitu Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara yang dengan adanya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (yang selanjutnya disebut UU BUMN), maka ketentuan dalam Pasal 2 huruf g khusus mengenai “kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah” tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum (Ridwan Khairandy, 2018).

Perdebatan berlanjut di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Pasal 2 huruf g dan i UU Keuangan Negara telah dua kali diuji oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu putusan Nomor 488/PUU-XI/2013 dan Nomor 62/PUU-XI/2013. Kedua permohonan uji materi tersebut ditolak oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, secara normatif ketentuan Pasal 2 huruf g dan i Undang-Undang Keuangan Negara tetap berlaku dengan makna bahwa kekayaan Persero merupakan kekayaan negara tetapi secara teoritik masih tetap dapat diperdebatkan.

Direksi merupakan organ Perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar (Tri Budiono, 2011).

Direksi dalam menjalankan tugasnya sebagai pengelola perusahaan bertanggung jawab terhadap perusahaan baik tanggung jawab internal maupun eksternal, tanggung jawab Direksi termasuk mengenai kerugian atau kebangkrutan yang terjadi pada perusahaan yang dipimpinnya (Binoto Nadapdap, 2018). Anggota Direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi (*persoonlijk aansprakelijk, personally liable*) atas kerugian yang dialami Perseroan, apabila anggota Direksi lalai melaksanakan kewajiban itu atau melanggar apa yang dilarang atas pengurusan itu (Yahya Harahap, 2019).

BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas sering mengalami kerugian dalam jumlah sangat besar akibat pengurusan yang dilakukan oleh Direksi BUMN. Pengelolaan BUMN (Persero) tidak dapat dilepaskan dari peranan Direksi. Anggota Direksi BUMN dapat dituntut pertanggungjawabannya karena melakukan tindakan yang merugikan keuangan negara akibat perbuatannya dalam mengelola/mengurus BUMN yang ia pimpin.

Kasus terakhir terkait kerugian keuangan negara pada BUMN Persero adalah kasus perpanjangan kerjasama pengelolaan PT JICT antara PT Pelindo II (Persero) dengan Hutchison Port Holding (HPH). Berdasarkan hasil pemeriksaan investigatif Badan Pemeriksa Keuangan atas perpanjangan perjanjian kerjasama pengelolaan dan pengoperasian PT JICT antara PT Pelindo II (Persero) dengan HPH, BPK menyimpulkan adanya indikasi berbagai penyimpangan dalam proses perjanjian kerjasama pengelolaan dan pengoperasian PT JICT yang ditandatangani tanggal 5 Agustus 2014.

Badan Pemeriksa Keuangan Negara RI (BPK) menyimpulkan adanya indikasi kerugian keuangan negara pada PT Pelindo II minimal USD 306 juta ekuivalen Rp4,08 triliun (kurs tengah BI per Juli sebesar Rp13.337,00/USD).

Hasil pemeriksaan tersebut menemukan terdapat beberapa temuan, diantaranya adalah penunjukan Hutchinson Port Holding (HPH) oleh pihak PT Pelindo II sebagai mitra kerja dalam perpanjangan perjanjian kerja sama pengelolaan dan pengoperasian PT JICT dilakukan tanpa melalui mekanisme pemilihan mitra yang seharusnya. Perpanjangan perjanjian kerja sama pengelolaan dan pengoperasian PT JICT ditandatangani oleh pihak Pelindo II dan pihak HPH meskipun belum ada persetujuan dari Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dan persetujuan Menteri Badan Usaha Milik Negara (BUMN) (Warta BPK, 2017).

Kasus lain terkait dengan kerugian keuangan negara pada BUMN Persero terdapat pada perjanjian kerja sama pengelolaan investasi antara PT Kereta Api Indonesia (Persero) (yang selanjutnya disebut PT KAI) dengan PT Optima Karya Capital Management (PT OKCM). Mantan Direktur Utama PT KAI Ronny Wahyudi ketika masih menjabat sebagai Direktur Utama telah menandatangani perjanjian kerja sama dengan PT OKCM untuk menginvestasikan dana PT KAI sebesar Rp 100 Miliar melalui program reksadana.

Pengelolaan dana melalui program reksadana yang telah disetujui Ronny itu bertentangan dengan Anggaran Dasar PT KAI karena metode yang biasa digunakan adalah deposito. Investasi gagal dengan PT OKCM tersebut tidak dicantumkan dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran PT KAI pada tahun berikutnya. Selain itu tidak ada izin dari pemegang saham komisaris dan RUPS PT KAI melanggar AD pendirian PT KAI (Persero) Nomor 2 Tahun 1999.

Penelitian ini perlu dilakukan untuk membahas mengenai akibat hukum dan pertanggungjawaban dari Direksi BUMN (Persero) yang melakukan pengurusan Perseroan yang mengakibatkan Perseroan tersebut mengalami kerugian. Penelitian ini dilaksanakan untuk mencapai beberapa tujuan, pertama yaitu untuk mengetahui dan

## Pertanggungjawaban Direksi BUMN (Persero) yang Melakukan Perjanjian Kerjasama Tanpa Persetujuan RUPS yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara

merumuskan akibat hukum perjanjian kerjasama yang dilakukan Direksi tanpa melalui persetujuan RUPS yang melanggar AD, kedua untuk mengetahui dan merumuskan pertanggungjawaban hukum Direksi BUMN (Persero) yang melakukan perjanjian kerjasama tanpa persetujuan dari RUPS yang mengakibatkan kerugian keuangan negara ditinjau dari hukum positif Indonesia.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan dan manfaat baik sebagai sumbangan pemikiran yang bermanfaat bagi Ilmu Hukum, serta memberikan kegunaan peraktis bagi Kementerian BUMN, BUMN, dan aparat penegak hukum.

### **Metode Penelitian**

Dalam melakukan penelitian ini peneliti menggunakan pendekatan yuridis normatif, adapun yang dimaksud dengan penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum kepustakaan. Penelitian dititikberatkan pada studi kepustakaan yang mengkaji data-data sekunder, sedangkan data primer hanya berperan sebagai bahan pendukung penelitian saja. Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis, yaitu penelitian yang menghubungkan teori-teori hukum dan praktik pelaksanaannya menyangkut permasalahan yang akan dibahas. Metode ini memiliki tujuan untuk memberikan gambaran yang sistematis, faktual serta akurat dari objek penelitian itu sendiri (Hanitijo, 1990).

Pendekatan ini dilakukan bertujuan untuk meneliti secara sistematis, factual dan akurat mengenai pertanggungjawaban Direksi BUMN yang melakukan perjanjian kerjasama tanpa persetujuan RUPS yang mengakibatkan kerugian keuangan negara yang kemudian dikaji berdasarkan UU BUMN dan Peraturan Perundang-Undangan lainnya dan teori hukum serta praktik pelaksanaan hukum positif Indonesia.

### **Hasil dan Pembahasan**

#### **A. Akibat Hukum Terhadap Perjanjian Kerja Sama yang Dilakukan Direksi Tanpa Melalui Persetujuan dari RUPS ditinjau Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan Hukum Perjanjian**

Segala tindakan organ Perseroan Terbatas termasuk Direksi tidak boleh menyimpang dari aturan hukum yang berlaku, aturan yang digunakan sebagai acuan Direksi dalam melakukan tindakan antara lain adalah UU PT yang berdasarkan pada Anggaran Dasar Perseroan Terbatas tersebut, dan juga peraturan perundang-undangan yang lain terhadap tindakan-tindakan yang dapat dilakukan.

Berdasarkan Pasal 12 ayat (1) huruf a UU PT, maka dapat kita ketahui bahwa dalam hal pengurusan Perseroan Direksi bertindak selaku pimpinan dalam pengurusan Perseroan Terbatas. Pengurusan sebuah Perseroan Terbatas dapat dibedakan menjadi dua pengertian, yaitu pengertian secara luas dan sempit. Dalam arti sempit, pengurusan Perseroan Terbatas adalah perbuatan menjalankan pengurusan dalam arti terbatas atau hanya tindakan keseharian yang berhubungan dengan tujuan persekutuan yang bersangkutan atau biasa disebut "*daden van*

*beheeren*” (Sulistiowati, 2010). Pengertian secara luas mencakup dua tindakan, antara lain menjalankan pekerjaan pengurusan (*daden van beheeren*) dan menjalankan pekerjaan kepemilikan atau dengan kata lain menjalankan pekerjaan penguasaan (*daden van eigendom atau daden van beschikking*) (Rudhi Prasetya, 2011).

Berdasarkan kasus yang diangkat oleh peneliti, maka akan diuraikan masing-masing kasusnya diawali dengan kasus PT Pelindo II terlebih dahulu. Kerjasama pengelolaan dan pengoperasian PT. JICT yang dijalin antara PT. Pelindo II dengan Hutchison Port Holding, dituangkan dalam Perjanjian Kerjasama Pengelolaan dan Pengoperasian PT. JICT. Adapun diketahui Perpanjangan perjanjian kerjasama PT. Pelindo II dengan PT. JICT tidak pernah dibahas dan dimasukkan dalam Rencana Jangka Panjang Perusahaan (RJPP) dan Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP) PT. Pelindo II serta tidak diinformasikan secara terbuka kepada pihak pemangku kepentingan dalam Laporan Tahunan 2014. Perpanjangan perjanjian kerjasama pengelolaan dan pengoperasian PT. JICT dalam RJPP dan RKAP PT. Pelindo II tidak transparan sehingga patut diduga sebagai upaya untuk menutup-nutupi adanya rencana Perpanjangan Perjanjian Kerjasama Pengelolaan dan Pengoperasian PT. JICT dengan mitra terdahulu, yaitu HPH.

Perbuatan Direksi ini bertentangan dengan beberapa aturan yang berlaku, yaitu meliputi:

1. Perubahan Anggaran Dasar Pelindo II sebagaimana ditetapkan dengan Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI No. AHU.AH.01.10-04026 pada 16 Februari 2010 Pasal 11 ayat (8) butir (b) dan ayat (10) butir (g) mengenai tugas, wewenang dan kewajiban Direksi dinyatakan perbuatan-perbuatan Direksi yang hanya dapat dilakukan setelah mendapat penjelasan tertulis dari Dewan Komisaris dan Persetujuan RUPS diantaranya "Mengadakan kerja sama dengan badan usaha atau pihak lain berupa kerja sama lisensi, kontrak manajemen, menyewakan aset, Kerja Sama Operasi (KSO), Bangun Guna Serah (Build Operate Transfer/BOT), Bangun Milik Serah (Build Own Transfer/BOW), Bangun Serah Guna (Build Transfer Operate) dan kerja sama lainnya dengan nilai atau jangka waktu yang melebihi penetapan RUPS sebagaimana dimaksud pada ayat 8 huruf (b) Pasal ini
2. Keputusan Direksi Pelindo II Nomor HK.56/2/23/PI.11-04 tanggal 8 Maret 2004 Pasal 12 ayat (2) "Untuk KSU yang mempunyai jangka waktu lebih dari 1 (satu) tahun harus melalui persetujuan RUPS.

Perbuatan yang dilakukan Direksi PT Pelindo II adalah tidak hanya sebatas *daden van beheeren*, melainkan dapat dikategorikan merupakan perbuatan pengurusan yang dapat digolongkan sebagai *daden van eigendom* atau *daden van beschikking*. Hal tersebut disebabkan karena direksi telah menjalankan pekerjaan kepemilikan atau dengan kata lain menjalankan pekerjaan penguasaan, sehingga hal tersebut seharusnya tidak boleh dilakukan oleh Direksi tanpa persetujuan dari organ

## Pertanggungjawaban Direksi BUMN (Persero) yang Melakukan Perjanjian Kerjasama Tanpa Persetujuan RUPS yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara

lainnya. Melihat hal tersebut, maka perjanjian kerja sama yang dilakukan oleh Direksi PT Pelindo II telah melampaui wewenangnya dalam Anggaran Dasar.

Untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat, yaitu sepakat mereka yang mengikatkan dirinya; cakap untuk membuat suatu perjanjian; mengenai suatu hal tertentu; dan suatu sebab yang halal. Terkait dengan syarat Cakap, Orang yang membuat suatu perjanjian harus cakap menurut hukum. Pasal 1329 KUHPerdara menyatakan bahwa setiap orang berwenang untuk melakukan perjanjian, kecuali orang-orang yang menurut undang-undang dinyatakan tidak cakap. Mengenai ketidakcakapan subjek hukum dalam mengadakan perjanjian dibedakan menjadi: (R. Subekti, 2010).

1. Ketidakcakapan untuk bertindak (*handeling onbekwaamheid*), yaitu orang-orang yang sama sekali tidak dapat membuat suatu perjanjian hukum yang sah. Orang-orang ini disebutkan dalam Pasal 1330 KUHPerdara;
2. Ketidakberwenangan untuk bertindak (*handeling onbevoeghid*), yaitu orang yang tidak dapat membuat suatu perbuatan hukum tertentu dengan sah.

Kecakapan untuk membuat suatu perjanjian harus dimaknai juga sebagai kewenangan untuk membuat perjanjian. Seseorang dikatakan memiliki kewenangan apabila ia mendapatkan kuasa dari pihak ketiga untuk melakukan perbuatan hukum tertentu, dalam hal ini membuat perjanjian. Dikatakan tidak ada kewenangan apabila ia tidak mendapat kuasa untuk itu. Akibat hukum ketidakcakapan/ketidakwenangan membuat perjanjian ialah bahwa perjanjian yang telah dibuat dapat dimintakan pembatalannya kepada hakim (*voidable*). (Abdulkadir Muhammad, 1982) melihat dari syarat sahnya perjanjian kerja sama yang dilakukan oleh pihak PT Pelindo II dengan pihak HPH, maka ada satu syarat personalia yang tidak terpenuhi, yaitu “cakap untuk mengadakan suatu perjanjian.” Kecakapan untuk membuat suatu perjanjian juga harus dimaknai sebagai kewenangan untuk membuat perjanjian.

Direksi dalam kepengurusan perseroan terbatas mewakili perseroan di dalam dan di luar pengadilan dan bertindak atas nama perseroan. UU PT melalui Pasal 97 ayat (1) dan (2) menekankan tanggung jawab direksi dalam pengurusan perseroan itu harus dilaksanakan dengan iktikad baik dan penuh tanggung jawab. Pengurusan perseroan dengan iktikad baik (*good faith*) meliputi salah satunya yaitu wajib menaati peraturan perundang-undangan (*statutory duty or duty obedience*). Peraturan perundang-undangan yang dimaksud disini adalah ketentuan peraturan perundang-undangan terkait, serta peraturan yang terdapat dalam anggaran dasar serta aturan internal perseroan.

Direksi PT Pelindo II maupun PT KAI yang pada saat itu membuat suatu perjanjian memang memiliki kapasitas sebagai organ perseroan yang bertindak untuk mewakili perusahaan untuk membuat hukum dengan pihak di luar perseroan, namun terdapat ketidakcakapan terkait dengan tindakannya yang dapat digolongkan sebagai *daden van eigendom* atau *daden van beschikking* karena telah menjalankan pekerjaan kepemilikan atau dengan kata lain menjalankan pekerjaan penguasaan.

Ketidakcakapan tersebut adalah terkait dengan ketidakberwenangan untuk bertindak (*handeling onbevoeghid*), yaitu orang yang tidak dapat membuat suatu perbuatan hukum tertentu dengan sah. Direksi PT Pelindo II dan PT KAI sebagai orang yang bertindak mewakili Perseroan. Menurut ketentuan dalam anggaran dasar PT tersebut harus mendapatkan persetujuan dari RUPS terlebih dahulu, barulah hal tersebut melengkapi kewenangan direksi PT Pelindo II maupun PT KAI yang pada saat itu membuat perjanjian kerja sama dengan pihak di luar Perseroan.

Cakap untuk membuat suatu perjanjian merupakan salah satu syarat subjektif sahnya suatu perjanjian. Dalam hal suatu syarat subjektif, jika syarat tersebut tidak dipenuhi, maka perjanjiannya bukan batal demi hukum, akan tetapi salah satu pihak mempunyai hak untuk meminta agar perjanjian itu dibatalkan. Pihak yang dapat meminta pembatalan itu adalah pihak yang tidak cakap atau pihak yang memberikan sepakatnya (perizinannya) secara tidak bebas. Perjanjian tersebut tetap mengikat para pihak selama perjanjian tersebut tidak dibatalkan (oleh hakim) atas permintaan pihak yang berhak meminta pembatalan tadi.

Akibat hukum ketidakcakapan/ketidakwenangan membuat perjanjian ialah bahwa perjanjian yang telah dibuat dapat dimintakan pembatalannya kepada hakim (*voidable*). Perjanjian yang telah dibuat antara pihak PT Pelindo II dan pihak HPH maupun antara PTKAI dengan PT. OKCM adalah tetap mengikat para pihak, selama perjanjian tersebut tidak diminta untuk dibatalkan. PT Pelindo II maupun PT KAI merupakan pihak yang dapat meminta pembatalan karena pihak yang tidak cakap atau pihak yang memberikan sepakatnya (perizinannya) secara tidak bebas.

Akibat hukum terhadap perjanjian kerja sama yang dilakukan direksi tanpa melalui persetujuan dari RUPS adalah perjanjian tersebut tidak memenuhi syarat sah perjanjian pada Pasal 1320 KUHPerdara yaitu terkait syarat cakap untuk mengadakan suatu perjanjian. Direksi memiliki wewenang untuk mewakili perseroan untuk membuat hubungan hukum dengan pihak di luar perseroan selama hal tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan anggaran dasar perseroan. Terdapat ketidakcakapan terkait dengan ketidakberwenangan untuk bertindak (*handeling onbevoeghid*). Direksi sebagai orang yang bertindak mewakili PT dalam pengurusan kepemilikan (*daden van beschikking*) harus mendapatkan persetujuan RUPS terlebih dahulu berdasarkan AD, barulah hal tersebut melengkapi kewenangan direksi yang pada saat itu melakukan perjanjian kerja sama. Perjanjian kerja sama yang dilakukan Direksi BUMN tanpa melalui persetujuan dari RUPS tetap mengikat para pihak selama perjanjian tersebut tidak dimintakan pembatalan oleh pihak yang tidak cakap.

#### **B. Pertanggungjawaban Hukum Direksi BUMN (Persero) yang Melakukan Tindakan Korporasi tanpa Melalui Persetujuan dari RUPS yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara**

Direksi adalah organ perseroan yang berwenang penuh atas pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan serta mewakili Perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan

## Pertanggungjawaban Direksi BUMN (Persero) yang Melakukan Perjanjian Kerjasama Tanpa Persetujuan RUPS yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara

sesuai dengan ketentuan anggaran dasar. ketika direksi diangkat sebagai pengurus perseroan dan mewakili perseroan di dalam dan di luar pengadilan dan bertindak atas nama perseroan, maka direksi merupakan orang yang dipercaya melaksanakan apa yang menjadi maksud dan tujuan perseroan (Nyulistiowati Suryanti, 2018). UU PT melalui Pasal 97 ayat (1) jo. (2) jo. (3) menekankan tanggung jawab direksi dalam pengurusan perseroan itu harus dilaksanakan dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab. Pengurusan Perseroan dengan itikad baik.

Pengurusan BUMN yang berbentuk perseroan terbatas dilakukan oleh Direksi berdasarkan ketentuan Pasal 5 UU BUMN dan Pasal 92 UU PT. Direksi bertanggung jawab penuh atas pengurusan perusahaan sesuai dengan kebijakan yang dipandang tepat, dengan batas yang ditentukan dalam UU PT dan anggaran dasar. Pasal 5 ayat (3) UU BUMN menjelaskan bahwa dalam melaksanakan tugas pengurusan Direksi harus mematuhi anggaran dasar BUMN dan peraturan perundang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 13 UU BUMN menyatakan bahwa, RUPS adalah organ perseroan yang memegang kekuasaan tertinggi dan memegang segala wewenang yang tidak diserahkan kepada direksi dan komisaris. Dalam hal Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara, maka menteri bertindak sebagai RUPS, kemudian apabila perseroan dan perseroan terbatas yang tidak seluruh sahamnya dimiliki oleh negara maka menteri bertindak selaku pemegang saham. Pasal 15 ayat (1) UU BUMN menentukan bahwa pengangkatan dan pemberhentian direksi ditetapkan oleh menteri. Penjelasan Pasal 15 ayat (2) UU BUMN, dalam kedudukannya selaku RUPS, pengangkatan dan pemberhentian direksi cukup dengan keputusan menteri.

Sebagai pengurus perseroan, direksi dapat mewakilkan perseroan di dalam dan di luar pengadilan, hal tersebut merupakan kewenangan dari direksi secara tidak terbatas dan tidak bersyarat, selama kewenangannya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan anggaran dasar serta keputusan RUPS.

Anggota direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian yang dialami perseroan apabila bersalah (*schuld*) atau lalai (*culpoos*) menjalankan tugasnya melaksanakan perseroan. Dalam hal anggota direksi terdiri atas dua orang atau lebih, Pasal 97 ayat (4) UU PT menegakkan prinsip penerapan tanggung jawab secara tanggung renteng. Dengan demikian apabila salah anggota direksi lalai atau melanggar kewajiban pengurusan secara itikad baik dan penuh tanggung jawab sesuai dengan lingkup aspek-aspek itikad baik dan pertanggungjawaban pengurusan yang disebut di atas, maka setiap anggota direksi sama-sama ikut memikul tanggung jawab secara tanggung renteng terhadap kerugian yang dialami perseroan.

Tanggung jawab yang dapat dimintakan kepada direksi adalah tanggung jawab perdata maupun pidana. Dalam hal PT yang merupakan BUMN karena kekayaannya masuk ke dalam ruang lingkup keuangan negara, maka prosedur prosedur tanggung jawab dapat dilakukan melalui hukum administrasi negara. Direktur PT memiliki kewenangan dalam mengelola perusahaannya sepanjang kewenangan tersebut dilakukan sebagaimana yang ditentukan dalam UU PT dan AD Perseroan tersebut, sehingga tidak dapat dituntut di depan pengadilan sebagai orang yang merugikan perseroan tersebut kecuali apabila direktur melanggar kewenangan yang ditentukan dalam UU PT dan AD perseroan atau menjalankan pengurusan dan pemilikan perusahaan dengan tidak dilandasi iktikad baik (*good faith*).

Perjanjian kerja sama yang dilakukan oleh Direksi PT Pelindo II dan PT KAI tanpa melalui persetujuan terlebih RUPS terlebih dahulu telah melanggar ketentuan Pasal 5 ayat (3) UU BUMN, dimana anggota Direksi dalam melaksanakan tugasnya harus mematuhi anggaran dasar BUMN dan peraturan perundang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran. Perjanjian yang telah dilakukan dengan melanggar anggaran dasar oleh direksi tersebut tidak mematuhi kewajiban anggota Direksi untuk menjalankan pengurusan Perseroan dengan iktikad baik (*good faith*). Aspek iktikad baik dalam konteks pengurusan perseroan adalah patuh dan taat terhadap peraturan perundang-undangan dan anggaran dasar perseroan. Perbuatan direksi yang melanggar peraturan perundang-undangan dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum atau bisa juga dikualifikasikan sebagai perbuatan *ultra vires* yakni perbuatan yang melampaui batas kewenangan dan kapasitasnya.

Perbuatan direksi PT Pelindo II dan PT KAI dengan tidak mengindahkan kewajibannya untuk menaati peraturan perundang-undangan (*statutory duty or duty obedience*) telah membuat perbuatan tersebut dikategorikan perbuatan yang melampaui kapasitas dan batas kewenangannya sebagai direksi (*ultra vires*). Anggota direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian yang dialami perseroan apabila anggota direksi tersebut lalai atau bersalah dan melanggar kewajiban pengurusan secara iktikad baik dan penuh tanggung jawab sesuai dengan aspek-aspek iktikad baik dan pertanggungjawaban pengurusan. Dengan dilakukannya proses perjanjian secara melawan hukum atau melampaui kewenangannya (*ultra vires*) (Tri Widiono, 2015), maka baik direksi pelindo II dan KAI dapat dikatakan telah lalai dan melanggar kewajiban pengurusan dengan iktikad baik dalam menjalankan kewajibannya sebagai direksi. Perbuatan tersebut menyebabkan direksi PT Pelindo II dan PT KAI bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian yang dialami Perseroan.

Pemegang saham dapat mengajukan gugatan perdata terhadap anggota Direksi yang melakukan kesalahan atau kelalaian dalam melaksanakan tugasnya. Pasal 97 ayat (6) UU PT memberikan hak kepada pemegang saham untuk

## Pertanggungjawaban Direksi BUMN (Persero) yang Melakukan Perjanjian Kerjasama Tanpa Persetujuan RUPS yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara

mengajukan gugatan kepada Pengadilan Negeri atas nama perseroan atas kesalahan atau kelalaian yang menimbulkan kerugian pada perseroan. Terdapat syarat kuantitatif yang harus dipenuhi oleh pemegang saham untuk memiliki *legal standing* atas nama perseroan dalam hal menggugat anggota direksi, yaitu minimal 1/10 (satu persepuluh) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara (Yahya Harahap, 2019).

Seperti yang diketahui PT Pelindo II dan PT KAI merupakan BUMN yang berbentuk Persero, selanjutnya peneliti akan membahas terkait kaitan kerugian Persero dengan kerugian keuangan negara. Pengertian keuangan negara dalam arti luas meliputi Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), keuangan negara pada perjan, perum, perseroan, sedangkan dalam arti sempit keuangan negara hanya meliputi setiap badan hukum yang berwenang mengelola dan mempertanggungjawabkannya.

Pengertian keuangan negara dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Keuangan Negara memiliki substansi yang dapat ditinjau dalam arti luas maupun dalam arti sempit. Keuangan Negara dalam arti luas meliputi APBN, Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), keuangan negara pada Perusahaan Jawatan, Perum, Perseroan, sedangkan dalam arti sempit keuangan negara hanya terbatas pada hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk uang dan barang milik negara yang tercantum dalam anggaran negara untuk tahun yang bersangkutan (W. Riawan Tjandra, 2014). Tujuan diadakannya pemisahan secara tegas substansi keuangan negara dalam arti luas dengan substansi keuangan negara dalam arti sempit agar ada keseragaman pemahaman. Hal ini mengandung manfaat terhadap pihak-pihak yang berwenang melakukan pengelolaan keuangan negara sehingga tidak melakukan perbuatan yang tidak bersesuaian dalam hukum keuangan negara.

BUMN menurut UU badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dalam Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara kekayaan negara yang dipisahkan BUMN termasuk dalam lingkup keuangan negara. Pasal tersebut telah dua kali diuji oleh Mahkamah Konstitusi dan permohonan tersebut ditolak oleh Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan uraian diatas kekayaan BUMN merupakan kekayaan negara, dengan melekatnya kekayaan negara maka erat hubungan antara kerugian yang dialami Perseroan dengan kerugian keuangan negara.

Dikaitkan dengan penjelasan yang demikian, maka peneliti menganalisa bahwa timbulnya kerugian yang dialami oleh PT Pelindo II dan PT KAI akibat perbuatan hukum yang dilakukan oleh direksi, maka kerugian tersebut dapat menyebabkan timbulnya kerugian keuangan negara.

Berdasarkan paparan sebelumnya, telah dijelaskan dalam UU PT bahwa kerugian yang terkait dengan kekayaan perseroan dapat diselesaikan dengan mekanisme hukum privat. Pasal 97 ayat (6) pemegang saham dapat mengajukan

gugatan secara perdata kepada Pengadilan Negeri terhadap anggota Direksi yang melakukan kesalahan atau kelalaian yang menimbulkan kerugian pada Perseroan setelah memiliki *legal standing* untuk mengajukan gugatan. Hak untuk mengajukan gugatan atas nama perseroan terhadap anggota direksi yang melakukan kesalahan atau kelalaian dalam pengurusan perseroan, juga diberikan oleh Pasal 97 ayat (7) UU PT kepada anggota direksi lain dan/atau anggota dewan komisaris. Kerugian yang terkait dengan kekayaan murni perseroan dibatasi dengan ketentuan hukum privat dimana prosedur penyelesaiannya mengikuti mekanisme keperdataan yang diatur dalam UU PT.

Kerugian Perseroan yang dipandang sebagai ‘kerugian negara’, maka hal tersebut akan tunduk pada hukum publik. UU BUMN tidak mengatur mengenai mekanisme penyelesaian kerugian keuangan Perseroan BUMN. UU BUMN mengacu pada ketentuan UU PT dalam pertanggungjawaban Direksi yang mengakibatkan kerugian Perseroan dan Hukum Administrasi Negara terkait dengan ‘keuangan negara’ pada BUMN. Penjelasan umum UU Tipikor Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara mengatakan bahwa kekayaan BUMN adalah termasuk kedalam keuangan negara, sehingga apabila timbul kerugian yang dipandang sebagai ‘kerugian negara’ pada BUMN, maka penyelesaiannya tunduk juga pada mekanisme yang diatur dalam hukum administrasi negara. Pasal 67 ayat (2) UU Perbendaharaan Negara secara tegas menyatakan bahwa: “ketentuan penyelesaian kerugian negara/daerah dalam Undang-Undang ini berlaku pula untuk pengelola perusahaan negara/daerah dan badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara, sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang tersendiri”.

Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Perbendaharaan Negara, menegaskan bahwa bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut. Ganti kerugian menurut Pasal 1 angka 6 UU BPK adalah sejumlah uang yang harus atau barang yang dapat dinilai dengan uang yang harus dikembalikan kepada negara/daerah oleh seseorang atau badan yang telah melakukan perbuatan, baik sengaja maupun lalai. Pengembalian kerugian negara dapat dilakukan melalui prosedur di luar dan di dalam peradilan. Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan Pasal 71 ayat (2) UU BUMN berwenang untuk melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Apabila tuntutan ganti kerugian keuangan negara melalui prosedur di luar pengadilan tidak berhasil, maka prosedur melalui peradilan harus digunakan agar keuangan negara berada pada posisi yang sama sebelum dikelola. Prosedur melalui peradilan didasarkan pada instrumen hukum pidana, hukum administrasi negara, dan hukum perdata. Ketiga instrumen tersebut mengandung prosedur berbeda berdasarkan substansi yang dikandungnya (Djafar Saidi, 2017).

Berdasarkan kepada pembahasan di atas, pertanggungjawaban hukum direksi BUMN (Persero) yang melakukan perjanjian kerja sama tanpa melalui persetujuan

## Pertanggungjawaban Direksi BUMN (Persero) yang Melakukan Perjanjian Kerjasama Tanpa Persetujuan RUPS yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara

dari RUPS yang mengakibatkan kerugian keuangan negara adalah direksi bertanggung jawab atas kerugian tersebut secara pribadi apabila terbukti melakukan perbuatan yang melampaui kewenangannya (*ultra vires*) dan melanggar Pasal 97 ayat (2) UU PT dengan tidak melaksanakan tugas dan wewenangnya dengan penuh tanggung jawab dan itikad baik. Status kekayaan BUMN yang masuk ke dalam ruang lingkup kekayaan negara mengakibatkan kerugian yang diderita BUMN merupakan kerugian keuangan negara. Direksi atas perbuatannya secara melawan hukum atau melalaikan kewajiban diwajibkan untuk mengganti kerugian keuangan negara yang timbul akibat perbuatan hukum yang dilakukan.

### **Kesimpulan**

Akibat hukum terhadap perjanjian kerja sama yang dilakukan direksi tanpa melalui persetujuan dari RUPS adalah perjanjian tersebut tidak memenuhi syarat sah perjanjian pada Pasal 1320 KUHPdata yaitu terkait syarat cakap untuk mengadakan suatu perjanjian, hal tersebut dikarenakan direksi telah melampaui kewenangannya dalam AD, sehingga perjanjian tersebut dapat dibatalkan oleh pihak yang tidak cakap.

Pertanggungjawaban hukum Direksi BUMN (Persero) yang melakukan perjanjian kerja sama tanpa melalui persetujuan dari RUPS yang mengakibatkan kerugian keuangan negara adalah direksi bertanggung jawab atas kerugian tersebut secara pribadi apabila terbukti melakukan perbuatan yang melampaui kewenangannya (*ultra vires*) dan melanggar Pasal 97 ayat (2) UU PT dengan tidak melaksanakan tugas dan wewenangnya dengan penuh tanggung jawab dan itikad baik. Prosedur penggantian kerugian Persero BUMN dilakukan melalui pengadilan atau di luar pengadilan.

Pemerintah sebagai pemilik modal dari BUMN harus melakukan perampingan atau penyederhanaan jumlah BUMN maupun anak usaha atau cucu BUMN. Penyederhanaan tersebut diperlukan agar dapat memudahkan pengawasan yang dilakukan oleh kementerian BUMN selaku wakil dari Pemerintah, serta dapat mengoptimalkan fungsi BUMN tersebut dalam hal mengejar keuntungan.

## BIBLIOGRAFI

- Abdulkadir Muhammad. (1982). *Hukum Perikatan*, Bandung: Alumni, hlm. 93.
- Aminudin Ilmar. (2018). *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*. Jakarta: Kharisma Putra Utama.
- Binoto Nadapdap. (2018). *Hukum Perseroan Terbatas*. Jakarta: Jala Permata Aksara.
- Hanitijo, R. (1990). *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Nyulistiowati Suryanti. (2018). *Rai Mantili, Anita Afriana, Hukum Perusahaan*, Jakarta: Universitas Terbuka.
- R. Subekti. (2010). *Hukum Perjanjian*. Jakarta: PT Intermedia.
- Ridwan Khairandy. (2018). *Korupsi Kerugian Negara di BUMN*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Rudhi Prasetya. (2011). *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Saidi, M. D., & Djafar, E. M. (2017). *Hukum Keuangan Negara—Teori dan Praktik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sulistiowati. (2010). *Aspek hukum dan realitas bisnis perusahaan grup di Indonesia*. Erlangga: Jakarta.
- Tri Budiono. (2011). *Hukum Perusahaan*. Salatiga: Griya Media.
- Tri Widiono. (2015). *Direksi Perseroan Terbatas: Keberadaan, Tugas, Wewenang, dan Tanggung Jawab*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- W. Riawan Tjandra. (2014). *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: PT Grasindo.
- Yahya Harahap. (2019). *Hukum Perseroan Terbatas*. Jakarta: Sinar Grafika.