

**TANGGUNG JAWAB DIREKSI DALAM
PENGELOLAAN PERUSAHAAN DAERAH YANG
TELAH BERUBAH BENTUK HUKUM DARI
PERUSAHAAN DAERAH MENJADI PERSEROAN
TERBATAS DITINJAU DARI PRINSIP BUSINESS
JUDGEMENT RULE**

TESIS



**Oleh:
Indriani Putri Sofyanti Meliala
2017821013**

Pembimbing I:

Dr. Sentosa Sembiring, S.H., M.H.

Pembimbing II:

Dr. W.M. Herry Susilowati, S.H., M.H.

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
SEKOLAH PASCASARJANA
UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN
BANDUNG
FEBRUARI 2021**

HALAMAN PENGESAHAN
TANGGUNG JAWAB DIREKSI DALAM PENGELOLAAN
PERUSAHAAN DAERAH YANG TELAH BERUBAH BENTUK
HUKUM DARI PERUSAHAAN DAERAH MENJADI
PERSEROAN TERBATAS DITINJAU DARI PRINSIP
BUSINESS JUDGEMENT RULE



Oleh:
Indriani Putri Sofyanti Meliala
2017821013

Persetujuan Untuk Diajukan Ujian Sidang Tesis pada Hari/Tanggal:
Kamis, 18 Februari 2021
Pembimbing I:

Dr. Sentosa Sembiring, S.H., M.H.

Pembimbing II:

Dr. W.M. Herry Susilowati, S.H., M.H.

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
SEKOLAH PASCASARJANA
UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN BANDUNG
FEBRUARI 2021

**PERSETUJUAN UNTUK DISIDANGKAN
SIDANG UJIAN TESIS**

Hari:

Kamis, 18 Februari 2021

PEMBIMBING I:

Dr. Sentosa Sembiring, S.H., M.H.

PEMBIMBING II:

Dr. W.M. Herry Susilowati, S.H., M.H.

PENGUJI I

Dr. Tristam Pascal Moeliono, S.H., M.H., LL.M.

PENGUJI II

Dr. Catharina Ria Budiningsih S.H., MCL., Sp1.

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya dengan data diri sebagai berikut:

Nama : Indriani Putri Sofyanti Meliala
Nomor Pokok Mahasiswa : 2017821013
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Program Pascasarjana
Universitas Katolik Parahyangan

Menyatakan bahwa Tesis dengan judul:

TANGGUNG JAWAB DIREKSI DALAM PENGELOLAAN
PERUSAHAAN DAERAH YANG TELAH BERUBAH BENTUK
HUKUM DARI PERUSAHAAN DAERAH MENJADI PERSEROAN
TERBATAS DITINJAU DARI PRINSIP *BUSINESS JUDGEMENT
RULE*

adalah benar-benar karya saya sendiri di bawah bimbingan Pembimbing, dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan dengan cara-cara yang tidak sesuai dengan etika keilmuan yang berlaku dalam masyarakat keilmuan.

Apabila kemudian hari ditemukan adanya pelanggaran terhadap etika keilmuan dalam karya saya, atau jika ada tuntutan formal atau non formal dari pihak lain yang berkaitan dengan keaslian karya saya ini, saya siap menanggung segala resiko, akibat, dan/atau sanksi yang dijatuhkan kepada saya, termasuk pembatalan gelar akademik yang saya peroleh dari Universitas Katolik Parahyangan.

Dinyatakan : di Bandung

Tanggal : 08 Februari 2021

Indriani Putri Sofyanti Meliala

NPM. 2017821013

**TANGGUNG JAWAB DIREKSI DALAM PENGELOLAAN
PERUSAHAAN DAERAH YANG TELAH BERUBAH BENTUK HUKUM
DARI PERUSAHAAN DAERAH MENJADI PERSEROAN TERBATAS
DITINJAU DARI PRINSIP BUSINESS JUDGEMENT RULE**

Oleh:

Indriani Putri Sofyanti Meliala

2017821013

Pembimbing I: Dr. Sentosa Sembiring, S.H., M.H.

Pembimbing II: Dr. W.M. Herry Susilowati, S.H., M.H.

ABSTRAK

Badan Usaha Milik Daerah salah satu sumber pemasukan pendapatan bagi pemerintah daerah. Namun secara faktual ada sejumlah BUMD mempunyai kinerja keuangan rendah dan bahkan ada yang merugi, sehingga tidak dapat memberi kontribusi kepada Pemerintah Daerah. Salah satu bentuk badan hukum BUMD yang menunjukkan kinerja masih rendah adalah Perusahaan Daerah (PD). Banyak faktor yang mempengaruhi kinerja Perusahaan Daerah, salah satunya adalah bentuk badan hukumnya. Adapun upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk meningkatkan fungsi PD dengan mengubah bentuk badan hukumnya dari PD menjadi Perseroan Terbatas (PT). PT sebagai badan hukum tunduk pada UU No. 40 tahun 2007 tentang PT. Jika dilihat dari modal PT berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan tunduk pada bidang hukum publik seperti diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Ada pun tujuan utama dari BUMN/D yang berbentuk Perseroan Terbatas adalah mencari untung. Bisnis adalah risiko, tidak selalu menguntungkan, tetapi juga dapat membawa risiko kerugian. Masalah timbul ketika keputusan bisnis (diskresi) yang diambil oleh direksi ternyata membawa kerugian bagi PT, ketentuan hukum mana yang berlaku, hukum publik atau privat? Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Objek penelitian ini adalah tanggung jawab direksi dalam pengelolaan PD yang telah berubah menjadi PT terhadap diskresi yang dikeluarkan oleh Direksi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, Direksi merupakan organ BUMD yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan perusahaan. Direksi diberikan beberapa kewenangan yang tidak dimiliki oleh organ perseroan lain seperti Komisaris dan RUPS, yaitu mengambil keputusan bisnis. Dari studi kasus yang dilakukan, terlihat keputusan bisnis (diskresi) mengenai pelaksanaan pengadaan barang dan jasa yang diambil oleh direksi membawa akibat kerugian bagi perseroan. Hal tersebut dianggap sebagai kerugian keuangan negara sehingga direksi tersebut dijerat pasal tindak pidana korupsi. Di persidangan, direksi terbukti tidak memenuhi unsur perbuatan melawan hukum dan memperkaya diri sendiri. Direksi sebagai organ yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan perseroan memiliki perlindungan berupa doktrin *business judgment rule* yaitu setiap keputusan bisnis yang diambil oleh direksi tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban sepanjang tindakannya dilakukan dengan itikad baik dan tidak bertentangan dengan AAUPB.

Kata Kunci: Tanggungjawab Direksi, *Business Judgment Rule* dan Diskresi

**THE BOARD OF DIRECTORS RESPONSIBILITIES IN THE
MANAGEMENT OF REGIONAL COMPANIES THAT HAS CHANGED
THE LEGAL FORM OF A REGIONAL COMPANY TO A LIMITED
COMPANY REVIEWED FROM THE PRINCIPLES OF THE BUSINESS
JUDGEMENT RULE**

By:

Indriani Putri Sofyanti Meliala
2017821013

Advisor I: Dr. Sentosa Sembiring, S.H., M.H.
Advisor II: Dr. W.M. Herry Susilowati, S.H., M.H.

ABSTRACT

Regional-owned enterprises are one source of revenue for local governments. However, there are several some many BUMDs that have low financial performance and some even suffer losses, so they cannot contribute to the Regional Government. One form of BUMD legal entity that shows low performance is the Regional Company (PD). Many factors affect the performance of regional companies, one of which is the form of its legal entity. As for the efforts made by the government to improve the function of PD by changing the form of its legal entity from a PD to a Limited Liability Company (PT). PT as a legal entity is subject to Law no. 40 of 2007 concerning PT. When viewed from the PT capital comes from separated state assets subject to the field of public law as regulated in Law Number 17 of 2003 concerning State Finance. There is also the main objective of BUMN / D in the form of a Limited Liability Company which is to seek profit. Business is a risk, not always profitable, but it can also carry a risk of loss. Problems arise when a business decision (discretion) taken by the directors turns out to be a loss for the PT, which legal provisions apply, public or private law? This type of research is normative legal research. The object of this research is the responsibility of the board of directors in managing the PD which has turned into a PT towards the discretion issued by the Board of Directors. The results showed that the Board of Directors is a BUMD organ that is authorized and fully responsible for the management of the company. The Board of Directors is given several powers that are not possessed by other corporate organs such as the Commissioners and the GMS, namely making business decisions. From the case studies conducted, it can be seen that the business decisions (discretion) regarding the implementation of the procurement of goods and services taken by the directors have resulted in losses for the company. This is considered a loss in state finance so that the board of directors is charged with criminal acts of corruption. At the trial, the board of directors was proven not fulfilling the elements of illegal acts and enriching themselves. The Board of Directors as an organ that is authorized and fully responsible for the management of the company has protection in the form of a business judgment rule, which is that every business decision taken by the board of directors cannot be held accountable as long as the action is carried out in good faith and does not conflict with AAUPB.

Keywords: The Board Of Directors Responsibilities, Business Judgment Rule and Discretion

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur Penulis panjatkan kepada Allah SWT, atas segala rahmat dan hidayah-Nya yang telah dianugerahkan kepada Penulis selama ini sehingga dapat menyelesaikan Penulisan Tugas Akhir ini yang merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum dari Universitas Katolik Parahyangan yang berjudul **“Tanggung Jawab Direksi Dalam Pengelolaan Perusahaan Derah Yang Telah Berubah Bentuk Hukum Dari Perusahaan Derah Menjadi Perseroan Terbatas Ditinjau Dari Prinsip *Business Judgement Rule*”**.

Dalam penyusunan penulisan hukum ini penulis menemui hambatan-hambatan, namun berkat dan penyertaan dari Allah SWT serta orang tua penulis dan juga bantuan dari seluruh pihak, akhirnya penulis dapat menyelesaikan penulisan hukum ini. Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada seluruh pihak yang sangat berperan dalam membantu menyelesaikan penulisan hukum ini, yaitu :

1. **Allah Subhanahu Wa Ta’ala**, bahwa dengan rahmat, hidayah dan penyertaan-Nya saya dapat menyelesaikan tesis ini Alhamdulillah.
2. **Pak Sophian Meliala** yang biasa penulis panggil papa. Terima kasih untuk semua dukungan, doa, semangat, masukan dan semua hal yang sudah diberikan, mudah-mudahan penulis dapat menjadi anak yang membanggakan.
3. **Bu Tati Susanti** yang biasa penulis panggil mama. Terima kasih untuk semua curhatan, nasihat, dukungan, doa, semangat, masukan dan semua hal yang sudah dikasih mama untuk penulis. Mudah-mudahan sehat terus dan bisa merasa bangga.
4. **Kirana Erlinda Yasmin** yang merupakan adik penulis, yang sama-sama sedang berjuang menyelesaikan tugas akhirnya. Yang menjadi teman penulis untuk bertukar pikiran dan teman revisian bersama. Terima kasih atas semangat, doa, dukungan, bantuan dan omelannya untuk penulis sampai akhirnya bisa menyelesaikan tesis ini.

5. **Adhitya Dhairya Dhurandara** calon dari Penulis, terima kasih untuk semuanya. Benar-benar semuanya, atas dukungan, doa, bantuan, kesabaran, nasihat, kalau satu persatu disebutkan akan sangat panjang melebihi tesis ini. Semangat juga untuk berjuang menyelesaikan tesisnya, Insyaallah kalau dengan kesabaran dan tekun akan cepat selesai juga. Mudah-mudahan perjalanan panjang kita kedepan lebih dimudahkan dan segala urusan dipermudah Amiiin.
6. **Bapak Dr. Sentosa Sembiring, S.H., M.H.**, selaku dosen pembimbing penulis, terima kasih atas waktu dan kesabaran dalam membimbing penulis, semoga penulis dapat membalas kebaikan dan jasa bapak, sehat selalu.
7. **Ibu Dr. W.M. Herry Susilowati, S.H., M.H.**, selaku Wakil Dekan 1 Bagian Akademik Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan dan juga Dosen pembimbing 2 penulis yang selali menyediakan waktu dan tenaganya untuk membimbing, menuntun, mengoreksi, memberi petunjuk serta memberikan dorongan dan nasihat kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan hukum ini, sehat selalu ibu.
8. **Bapak Dr. Tristam Pascal Moeliono S.H., LL.M**, selaku Kepala Prodi Magister Ilmu Hukum Bisnis Universitas Katolik Parahyangan dan juga Dosen Penguji penulis, terima kasih atas waktu dan tenaganya untuk menyempatkan memberikan nasihat dan petunjuk kepada penulis dalam memperbaiki penulisan huku ini agar menjadi lebih baik.
9. **Dr. C. Ria Budiningsih S.H., MCL, Sp1**, selaku Dosen Penguji 2 penulis, terimakasih ibu untuk waktu dan tenaganya telah membimbing penulis saat menuju seminar rancangan penelitian serta arahan kepada penulis untuk memperbaiki penulisan hukum ini.
10. Seluruh dosen pengajar di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan dan Pusat Kajian Humaniora yang telah memberikan ilmu pengetahuannya kepada penulis.

11. Seluruh staff Tata Usaha, pekarya dan staff koperasi Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.
12. Seluruh staff perpustakaan Universitas Katolik Parahyangan, Jalan Ciumbuleuit No.94 dan Jalan Merdeka No. 30, Bandung;
13. **RMDSH** sahabat karib penulis sejak SMP, yaitu Rissa Firsalindicta, Medyna Wulandari Harahap, Rahma Widiyanti, Dhefi Nur Novitasari dan Rezki Heni Putri yang selalu memberikan semangat kepada penulis serta nasihat agar tidak mudah menyerah dalam menyelesaikan dan melewati hambatan-hambatan selama penulisan tugas akhir ini.
14. Teman-teman Pascasarjana 2017 yaitu Aldo Ravellio, Nadila Andiani, dan semua teman-teman yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu. Terimakasih untuk pengalaman, teman seperjuangan dan kisah kampus yang tidak terlupakan.
15. Serta segala pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah menjadi pendukung bagi Penulis selama Penulis berkuliah di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan Bandung.

Dengan segala kerendahan hati, Penulis menyadari atas keterbatasan yang dimiliki, sehingga tulisan ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, Penulis mengharapkan dan berterima kasih akan adanya saran dan kritik yang membangun untuk kesempurnaan tulisan ini. Terlepas dari segala kekurangan yang terdapat pada tulisan ini, Penulis berharap semoga tulisan ini dapat berguna dan memberikan manfaat bagi banyak orang pada umumnya dan tentu saja bagi kemajuan ilmu pengetahuan hukum pada khususnya. Terima kasih.

Bandung, 08 Februari 2021

Penulis

Indriani Putri Sofyanti Meliala

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
LEMBAR PERSETUJUAN UNTUK DISIDANGAKAN	iii
LEMBAR PERYATAAN	iv
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR SINGKATAN	xiii
BAB I	
PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Penelitian.....	1
1.2 Identifikasi Masalah.....	20
1.3 Tujuan Penelitian.....	21
1.4 Kegunaan Penelitian	21
1.5 Kerangka Pemikiran	22
1.6 Metode Penelitian	36
BAB II	
TINJAUAN TEORETIS PERTANGGUNG JAWABAN DIREKSI PERUSAHAAN YANG TELAH BERUBAH BENTUK HUKUMNYA DARI PERUSAHAAN DAERAH MENJADI PERSEROAN TERBATAS	39
2.1. Perubahan Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas	39
2.2. Hakikat Diskresi	42
2.2.1. Makna Diskresi Pejabat Administrasi	42
2.2.2. Tujuan Diskresi	45
2.2.3. Hakikat Diskresi Pejabat Pemerintahan.....	46
2.2.4. Sumber Hukum Diskresi	46
2.2.5. Asas-Asas Diskresi.....	49
2.3. Tanggung Jawab Hukum Direksi BUMN/BUMD	53
2.3.1. Tanggung Jawab Eksternal yang Berupa Tanggung Jawab Direksi Kepada Pihak Ketiga	61
2.3.3. Direksi Bertindak di Luar Batas Kewenangannya	65

2.3.4. Direksi Melakukan Perbuatan Melawan Hukum atau Tindak Pidana.....	66
2.3.5. Tanggung Jawab Yuridis Dari Suatu Perusahaan.....	66
2.3.6. Beban Tanggung Jawab Dipindahkan ke Pihak Direksi	68
2.4. Doktrin Fiduciary Duty Terhadap Direksi.....	71
2.4.1. Antara Pelanggaran <i>Fiduciary Duty</i> Dan Konsep Ketidakhati-Hatian Direksi Dalam Menjalankan Tugas.....	77
2.4.2. <i>Fiduciary Duty</i> Menurut Undang-Undang Perseroan Terbatas	81
2.5. Doktrin Business Judgement Rule (Putusan Bisnis).....	84
2.5.1. Latar Belakang Yuridis dan Pengertian Doktrin <i>Business Judgement Rule</i>	85
2.5.2. Pemahaman Doktrin <i>Business Judgement Rule</i> Terhadap Direksi	87
2.5.3. Kontradiksi dari Doktrin Putusan Bisnis.....	89
2.5.4. Contoh-contoh Penerapan Doktrin Putusan Bisnis	91
2.5.6. Pengaturan Doktrin <i>Business Judgement Rule</i> Dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.....	98
2.5.7. Pelaksanaan <i>Business Judgement Rule</i> sebagai <i>Immunity Doctrine</i> pada Direksi BUMN/BUMD di Indonesia	100
2.6. Pengaturan Terkait <i>Acquit Et De Charge</i> terhadap Direksi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas	106

BAB III

POTENSI KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH..... 116

3.1. Duduk Perkara (Kasus Posisi) Kerugian Keuangan Negara dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Putusan Nomor: 93/Pid.Sus- TPK/2016/PN.Mdn dengan Terdakwa Drs. M. Yahya.....	116
3.2. Putusan Pengadilan Negeri dan Pertimbangan Hukum Majelis Hakim dalam Menjatuhkan Vonis Putusan Nomor : 93/Pid.Sus- TPK/2016/PN.Mdn dengan Terdakwa Drs. M. Yahya.....	131

BAB IV

ANALISIS TANGGUNG JAWAB DIREKSI PERSEROAN YANG TELAH DINYATAKAN PEMBEBASAN DAN PELUNASAN TANGGUNG JAWAB (*ACQUIT ET DECHARGE*) OLEH PEMEGANG SAHAM TERKAIT DENGAN PENERBITAN KEPUTUSAN DISKRESI MENGENAI PENGADAAN BARANG/JASA DI LINGKUNGAN PERUSAHAAN DAERAH YANG TELAH DIUBAH MENJADI

PERSEROAN TERBATAS DITINJAU DARI PRINSIP <i>BUSINESS JUDGEMENT RULE</i>	151
4.1. Konsekuensi hukum pertanggung jawaban Direksi Rapat Umum Pemegang Saham Tahunan perseroan yang telah dinyatakan pembebasan dan pelunasan tanggung jawab (“Acquit Et Decharge”) oleh pemegang saham terkait dengan penerbitan keputusan diskresi mengenai pengadaan barang/jasa di lingkungan Perusahaan Daerah yang telah diubah menjadi Perseroan Terbatas.....	151
4.2. Penerapan prinsip Business Judgment Rule sebagai wujud perlindungan terhadap Direksi yang telah mendapatkan aquit et decharge oleh Rapat Umum Pemegang Saham dalam pengurusan persero yang mengalami kerugian dihubungkan dengan Undang-Undang No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas	190

BAB V

PENUTUP.....	215
5.1. Kesimpulan.....	215
5.2. Saran	216

DAFTAR SINGKATAN

No	Nama	Singkatan
1	APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
2	APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
3	AAUPB	Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik
4	AUPN	Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Negara
5	AUPNB	Asas Umum Pemerintahan Negara yang Baik
6	BJR	Business Judgement Rule
7	BPK	Badan Pemeriksa Keuangan
8	BUMD	Badan Usaha Milik Daerah
9	BUMN	Badan Usaha Milik Negara
10	CV	Commanditaire Venootschap atau Perseroan Komanditer
11	DAK	Dana Alokasi Khusus
12	DAU	Dana Alokasi Umum
13	DPA-PPKD	Dokumen Pelaksanaan Anggaran – Pejabat Pengelola Keuangan Daerah
14	DPPKAD	Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Aset Daerah
15	GCG	Good Corporate Governance
16	KPK	Komisi Pemberantasan Korupsi
17	KKN	Korupsi Kolusi dan Nepotisme
18	OJK	Otoritas Jasa Keuangan
19	PAD	Pendapatan Asli Daerah
20	PD	Perusahaan Daerah
21	PMK	Peraturan Menteri Keuangan
22	PP	Peraturan Pemerintah
23	PT	Perseroan Terbatas
24	Perda	Peraturan Daerah

25	PTUN	Pengadilan Tata Usaha Negara
26	RKA	Rencana Kerja dan Anggaran
27	RKA-PPKD	Rencana Kerja dan Anggaran – Pejabat Penatausahaan Keuangan Daerah
28	Sekda	Sekretaris Daerah
29	UU	Undang-Undang
30	UU AP	Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan
31	UU ASN	Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara
32	UU BUMN	Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara
33	UUKN	Undang-Undang tentang Keuangan Negara
34	UUPT	Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas
35	UUPTPK	Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Persero adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Sedangkan, 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. Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Digunakannya bentuk Persero sebagai usaha negara dengan konstruksi hukum sama dengan Perseroan Terbatas, tentu mempunyai alasan-alasan tertentu. Karakter yang menarik pada Perseroan Terbatas adalah statusnya sebagai badan hukum yang mempunyai kekayaan terpisah atau *separate legal entity* dan modal yang terbagi atas saham-saham (*shares*). Konsekuensi hukum dari *separate legal entity* adalah agar Persero dapat memiliki kekayaan dan bertindak sebagai subyek hukum atau *rechtspersoon*, membuat perjanjian, menuntut dan dituntut, melaksanakan hak-hak dan kewajiban yang diberikan oleh negara atau dalam istilah Chidir Ali agar mempunyai *rechtsbevoegdheid*.¹ Status ke badan hukuman pada Persero ini adalah penting, untuk memisahkan diri dari pengaruh Negara. Meskipun Rudhi Prasetya menyatakan bahwa, "... *that an enterprise needs not only a separate personality, but also the authority to devise its own budgetary and accounting procedures in accordance with well established (or sometime newly established) commercial principles and to frame and apply its own personal*

¹Menurut Chidir Ali yang dikutip oleh Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 1995, hlm. 112.

relations."² Terlepasnya Persero dari kekuasaan negara, mempunyai arti bahwa segala akibat dan hutang yang timbul dari kegiatan Persero sebagai subyek hukum harus ditanggung oleh Persero sendiri. Tagihan pada Persero tidak dapat dituntut kepada harta kekayaan pribadi pengurus maupun pemegang sahamnya, meskipun seandainya saham-saham dikuasai oleh satu orang saja. Hal ini penting untuk memisahkan harta Negara dari harta Persero, yang mempunyai *budgeting* dan *accountant procedures* sendiri, sehingga pihak ketiga hanya dapat menuntut sampai batas harta Persero, dan tidak dapat menggugat atau menagih pada Negara.

Disamping Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dikenal juga Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Perusahaan Perseroan Daerah didirikan berdasarkan peraturan daerah, dan merupakan badan hukum, serta kedudukannya diperoleh dengan berlakunya peraturan daerah tersebut. Badan usaha milik daerah (BUMD) adalah suatu badan yang dikelola oleh daerah untuk menggali potensi daerah, yang bertujuan untuk menambah pendapatan asli daerah yang berguna untuk pembangunan daerah, yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.

Perusahaan daerah adalah suatu produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggaraan kemanfaatan umum dan memupuk pendapatan. Perusahaan Daerah bergerak dalam lapangan yang sesuai dengan urusan rumah tangganya menurut peraturan perundangan tentang pemerintahan daerah. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 177 menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Modal perusahaan daerah terdiri dari seluruh atau sebagian dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Modal perusahaan daerah yang untuk seluruhnya terdiri atas kekayaan suatu daerah dipisahkan tidak terdiri atas saham. Sebaliknya modal

²Menurut Rudhi Prasetya yang dikutip oleh I.G. Rai Widjaya, *Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas*, Jakarta: Megapoint, 1996, hlm 6.

perusahaan daerah yang sebagian terdiri dari kekayaan daerah yang dipisahkan, modal itu terdiri atas saham-saham perusahaan daerah terdiri atas saham prioritas hanya dapat dimiliki oleh daerah, sedangkan saham biasa dapat dimiliki oleh daerah, warga negara Indonesia dan/atau badan hukum yang didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan Indonesia dan pesertanya terdiri dari warga Indonesia. Besarnya jumlah nominal saham prioritas dan saham biasa ditetapkan dalam peraturan pendirian perusahaan daerah.

Badan usaha milik daerah (BUMD) bertujuan untuk mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya dan seluas-luasnya demi meningkatkan kontribusi terhadap pendapatan asli daerah, yang nantinya akan digunakan untuk pembangunan daerah itu sendiri. Sedangkan fungsi badan usaha milik daerah (BUMD) adalah sebagai fasilitator dalam menjalankan otonomi daerah, yang berfungsi membantu pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahannya yang berlandaskan pada otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, pemerintah daerah harus dapat membiayai rumah tangganya sendiri dengan mengandalkan pendapatan asli daerah, salah satu aset daerah adalah Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang mempunyai tujuan mencari keuntungan sebesar-besarnya yang nantinya akan diberikan sebagian kepada pemerintah dalam hal peningkatan pendapatan asli daerah. Tetapi kenyataannya BUMD yang ada selama ini belum mampu memberikan kontribusi yang signifikan terhadap pendapatan asli daerah (PAD), justru lebih banyak suntikan dana dari pemerintah daerah daripada keuntungan yang di dapat. Kondisi tersebut menjadi beban bagi APBD. Sehingga apa yang menjadi tujuan berdirinya BUMD adalah sebagai salah satu sumber pendapatan pemerintah daerah tidak tercapai.

Salah satu permasalahan dalam pengelolaan dan pengembangan BUMD adalah, aspek hukum pengaturan terkait BUMD tidak secara khusus memberikan arahan dan pedoman dalam pengelolaan sebuah badan usaha yang dimiliki oleh daerah, seperti layaknya BUMN yang sudah mempunyai payung hukum Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003. Pengaturan terkait dengan BUMD terutama dalam hal pendirian yang masih menggunakan dasar Perda dan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dirasa belum secara optimal menjawab

tuntutan pengelolaan dan pengembangan BUMD. Selain permasalahan payung hukum tersebut, pengelompokan BUMD yang masih belum jelas menyebabkan distorsi terkait pengelolaan BUMD.

Permasalahan bentuk dan jenis BUMD kaitannya terhadap pengelolaan BUMD. Dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah dijelaskan:³

- a) “Badan Usaha Milik Daerah yang bentuk hukumnya berupa Perusahaan Daerah, tunduk pada Peraturan Perundang-undangan yang berlaku yang mengatur Perusahaan Daerah.
- b) Badan Usaha Milik Daerah yang bentuk hukumnya berupa Perseroan Terbatas tunduk pada Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 (baca: UU Nomor 40 Tahun 2007) tentang Perseroan Terbatas dan peraturan pelaksanaannya”.

Berdasarkan Permendagri Nomor 3 Tahun 1998 tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan, jika Perusahaan Daerah yang berubah status badan hukumnya menjadi Perseroan Terbatas, maka tunduk pada Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas. Namun, perjalanan kehidupan suatu perusahaan atau badan usaha dengan bentuk apapun, termasuk perseroan terbatas selalu mengalami pasang surut, perjalanan perusahaan (perseroan terbatas) yang sedang mengalami pasang naik tidak jarang melakukan beberapa tindakan untuk pengembangan lebih maju. Sebaliknya suatu perusahaan yang berada dalam keadaan sulit juga perlu mengadakan tindakan untuk menyelamatkannya. Restrukturisasi perusahaan merupakan salah satu pilihan yang dapat diambil atas dasar pemikiran dan pertimbangan serta untuk mencapai tujuan ekonomi dan manajerial.

Badan Usaha Milik Daerah berfungsi dan berperan sebagai operator ekonomi Pemerintah Daerah, dengan tujuan untuk memperoleh Pendapatan Asli Daerah (PAD), berkait dengan fungsi dan peran tersebut di atas maka Badan Usaha Milik Daerah tidak cukup beroperasi dengan bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah, di mana pemegang sahamnya tunggal yaitu Pemerintah

³ Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah

Propinsi suatu daerah. Sebagai dampak dari keadaan tersebut maka Badan Usaha Milik Daerah dalam melakukan usahanya tidak dapat berkembang secara maksimal, karena gerak langkah perusahaan menjadi sangat terbatas dan bergantung pada kebijakan Pemerintah Propinsi Daerah, sehingga daya saing perusahaan menjadi sangat lemah. Dalam menghadapi perkembangan ekonomi nasional maupun global di mana sektor perdagangan dan industri tidak mengenal batas wilayah/negara dan waktu, perdagangan internasional diatur oleh sistem dan peraturan/ketentuan tersendiri, maka diperlukan Badan Hukum yang dapat mengantisipasi serta memperkuat daya saing Badan Usaha Milik Daerah serta dapat menghimpun pendanaan/saham dari partisipasi masyarakat sehingga pengelolaan perusahaan dapat lebih transparan.⁴

Keputusan untuk memilih Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Milik Daerah dari Perusahaan Daerah (PD) menjadi Perseroan Terbatas (PT) bagi Pemerintah Daerah adalah sangat tepat. Namun perubahan bentuk Badan Hukum dari Perusahaan Daerah (PD) menjadi Perseroan Terbatas (PT), hal ini membawa konsekuensi tersendiri terhadap aset-asetnya (yang merupakan Aset Pemerintah Daerah yang dipisahkan) demikian juga dengan sejauh mana kontrol pemerintah daerah terhadap jalannya Perseroan Terbatas. Sementara itu, dengan perubahan bentuk badan hukum dari Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas diharapkan ada peningkatan peran dan fungsi perusahaan sebagai antisipasi terhadap perkembangan ekonomi nasional, regional maupun internasional terutama dalam menyongsong era globalisasi, sehingga pengelolaan perusahaan harus berdasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Berdasarkan amanat pembukaan Undang-undang Dasar 1945 yang selanjutnya lebih rinci diatur dalam Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945, memajukan kesejahteraan umum merupakan tugas konstitusional bagi seluruh masyarakat, bangsa, dan negara. Dalam turut serta memajukan kesejahteraan umum tersebut, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai suatu badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan daerah yang

⁴ Sri Redjeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, Bandung: Mandar Maju, 2000, hlm.39.

dipisahkan berperan sebagai salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian daerah dan nasional, di samping BUMN, usaha swasta, dan koperasi. Dalam menjalankan kegiatan perekonomian, BUMD, BUMN, swasta dan koperasi melaksanakan peran saling mendukung berdasarkan demokrasi ekonomi.

Dalam sistem perekonomian daerah dan nasional, BUMD ikut berperan menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Dalam era otonomi daerah, peran BUMD dirasakan semakin penting sebagai perintis dalam sektor-sektor usaha yang belum diminati usaha swasta. Di samping itu, BUMD juga mempunyai peran strategis sebagai pelaksanaan pelayanan publik, penyeimbang kekuatan-kekuatan pasar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil/koperasi. BUMD tentu juga dapat berfungsi sebagai salah satu penyumbang bagi penerimaan daerah baik dalam bentuk pajak, dividen dan hasil privatisasi.

Pada kenyataannya, walau BUMD telah mencapai tujuan awal sebagai agen pembangunan, pelayanan umum dan pendorong terciptanya badan usaha di daerah, namun tujuan tersebut lazimnya dicapai dengan biaya yang relatif tinggi. Kinerja BUMD dinilai belum memadai, seperti tampak pada rendahnya laba yang di peroleh dibandingkan dengan modal yang ditanamkan⁵. Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenal BUMD dan masih berlaku hingga saat ini adalah Undang-undang Nomor 6 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 (Lembaran Negara Tahun 1969 Nomor 16; Tambahan Lembaran Negara Nomor 2890) Tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara Menjadi Undang-Undang, terhitung mulai tanggal ditetapkan Undang-undang baru. Undang-undang baru dimaksud sampai dengan sekarang ini belum ada, hanya saja pengaturan BUMD ini mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Kemudian

⁵ Abdurrachman, *Akibat Hukum Perubahan Bentuk BUMD Dari Perusahaan Daerah Anindya Menjadi Perseroan Terbatas Anindya*, Yogyakarta: Tesis Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, 2015, hlm. 6.

daripada itu, Pemerintah juga telah menetapkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang dapat dijadikan rujukan bagi peraturan mengenai BUMD.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam rangka pengembangan usaha, pada prinsipnya BUMD dapat dikatakan menganut “bisnis birokrasi” di mana kebijakan pengembangan sangat ditentukan oleh Pemerintah Daerah sebagai pihak yang mewakili daerah sebagai pemilik modal BUMD. Ketika Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. diimplementasikan, Direksi dan mayoritas pegawai BUMD merupakan bagian yang tak terpisahkan dari birokrasi Pemerintah Daerah, sehingga pengelolaan BUMD dalam prakteknya mirip dengan pengelolaan lembaga birokrasi (*bureaucracy-like operation*). Akibatnya, dalam banyak kasus, manajemen BUMD kurang memiliki independensi dan fleksibilitas untuk melakukan inovasi usaha guna mencapai tujuan organisasinya. Kajian lebih mendalam menunjukkan bahwa budaya organisasi birokrasi ternyata juga berbeda dengan budaya organisasi bisnis. Banyaknya intervensi birokrasi terhadap pengelolaan BUMD acapkali juga menimbulkan kesulitan bagi manajemen BUMD dalam mengelola usahanya secara profesional.

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang merupakan badan hukum perdata, tidak mempunyai kewenangan publik. Kekayaan negara atau daerah yang dijadikan modal dalam bentuk saham dari badan usaha tersebut bukan lagi merupakan kekayaan negara atau daerah, tetapi telah berubah status hukumnya kekayaan badan usaha.⁶ Di dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, pemerintah mempunyai “*twee petten*” (dua kepala), sebagai wakil dari jabatan yang tunduk pada hukum publik dan wakil dari badan hukum yang tunduk pada hukum privat.⁷ Keberadaan BUMD memiliki kedudukan yang sangat penting

⁶ Muhammad Gary Gagarin Akbar, *Hukum Administrasi Negara*, Karawang: FBIS Publishing, 2018, hlm. 29.

⁷ Antik Bintari, dan Landrikus Hartarto Sampe Pandiangan, “*Formulasi Kebijakan Pemerintah Tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Perseroan Terbatas (PT)*”

dalam menunjang pelaksanaan otonomi daerah. Pendirian Perusahaan Daerah seperti yang telah di sebutkan bertujuan untuk pengembangan dan pembangunan potensi ekonomi di daerah yang bersangkutan terutama berkaitan dengan kepentingan umum. BUMD perlu dioptimalkan pengelolaannya agar benar-benar menjadi kekuatan ekonomi yang handal sehingga berperan aktif baik dalam menjalankan fungsi dan tugasnya maupun sebagai kekuatan perekonomian daerah.

Pengelolaan Perusahaan Daerah ada di tangan pengurus Perusahaan Daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah, tanggung jawab Kepala Daerah adalah sebagai pemilik dan juga pengelola. Sedangkan, Perseroan Terbatas BUMD (Pemerintah Daerah sebagai pemegang saham mayoritas atau minimum 51 persen), mengacu pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, di mana diatur motif *profit-oriented* serta tanggung jawab yang jelas terhadap pemegang saham, komisaris dan direksi Perseroan Terbatas.⁸ Pengurusan perusahaan suatu Perseroan Terbatas tidak menjadi tanggung jawab Kepala Daerah seperti halnya pada Perusahaan Daerah. Begitu juga halnya dengan suatu Perseroan Terbatas yang diwakili oleh direksi untuk menjalankan suatu perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan. Norma hukum yang tersirat di dalam ketentuan tersebut adalah bahwa seluruh pertanggungjawaban perseroan, baik itu pengelolaan maupun pengurusan perseroan, berada di pundak direksi. Sesuai Pasal 97 ayat (2) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut UUPT), menyatakan bahwa : “Kepengurusan perseroan wajib dilaksanakan setiap anggota direksi dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab”. Jika dikaitkan dengan doktrin “*Business Judgement Rule*” yang dijabarkan oleh Erman Rajagukguk dalam Bismar

Mass Rapid Transit (MRT) Jakarta di Provinsi DKI Jakarta”, *Cosmogov*, Volume 2, Nomor 2, 2016, hlm. 220-237.

⁸ Muhammad Ridwan Lubis, “*Analisis Yuridis Terhadap Kedudukan Keuangan Negara Dalam Penyertaan Modal Daerah Pada BUMD Berbadan Hukum Perseroan Terbatas*”, *Jurnal Hukum Kaidah*, Volume 18, Nomor 1, 2018, hlm. 84-86.

Nasution terdapat ukuran itikad baik dan tanggungjawab direksi, yaitu prinsip "*fiduciary duty*".⁹

Dalam penelitian ini akan membahas mengenai implikasi dari perubahan bentuk hukum suatu perusahaan daerah menjadi Perseroan Terbatas terhadap tanggung jawab direksi dalam pengelolaan perusahaan dengan contoh kasus bentuk peraturan direksi yang mengatur tentang pengadaan barang/jasa di lingkungan Perusahaan Daerah. Peraturan direksi tersebut berupa diskresi yang dikeluarkan oleh Pejabat/Badan Administrasi Pemerintahan dalam upaya untuk kepentingan perusahaan.

Kasus konkrit mengenai peraturan direksi tersebut adalah yang terjadi pada salah satu perusahaan daerah yang dimiliki oleh pemerintah daerah Sumatera Utara yaitu Perusahaan Daerah Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara yang merupakan salah satu Badan Usaha Milik Daerah dengan bentuk hukum Perusahaan Daerah, merupakan alat kelengkapan Otonomi Daerah yang berfungsi sebagai alat pengembangan ekonomi Daerah dan salah satu sumber pendapatan asli Daerah. Untuk mengantisipasi era perdagangan global dan turut serta membantu Pemerintah dalam menggerakkan ekonomi kerakyatan, dipandang perlu meningkatkan peran dan fungsi Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara sehingga mampu menarik minat investor baru untuk turut serta dalam penyertaan modal. Bahwa untuk mencapai tujuan tersebut, dipandang perlu mengadakan perubahan bentuk hukum Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara dari Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas.

Pembentukan Bank Daerah Sumatera Utara dimaksudkan untuk melayani kepentingan masyarakat agar dapat menikmati pelayanan perbankan. Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara didirikan pada tanggal 4 November 1961 dengan sebutan BPDSU. Sesuai dengan ketentuan Pokok Bank Pembangunan

⁹Menurut Erman Rajagukguk yang dikutip oleh Bismar Nasution, "*Tanggung Jawab Direksi dan Komisaris Dalam Pengelolaan Perseroan Terbatas Bank*", Makalah disampaikan pada Seminar Sehari "*Tanggung Jawab Pengurus Bank Dalam Penegakan dan Penanganan Penyimpanan di Bidang Perbankan Menurut Undang-Undang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang Perbankan*", diselenggarakan oleh Bank Indonesia dan Forum Komunikasi Direktur Kepatuhan Perbankan, Surabaya, tanggal 21 Februari 2008.

Daerah Tingkat I Sumatera Utara, maka pada tahun 1961 bentuk usaha dirubah menjadi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dengan modal dasar sebesar Rp. 100 Juta dengan sahamnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah Tingkat I Sumatera Utara dan Pemerintah Daerah Tingkat II se-Sumatera Utara.¹⁰

Kemudian pada tahun 1999 Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Utara melakukan perubahan terhadap Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1965 tentang Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara dengan mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor. 2 Tahun 1999 tentang Perubahan Bentuk Hukum Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara Dari Perusahaan Daerah atau BPDSU Menjadi Perseroan Terbatas dengan nama PT. Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara, Tbk yang berkedudukan dan berkantor pusat di Jl. Imam Bonjol No. 18 Medan. Peraturan tersebutlah yang menjadi dasar hukum bagi Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara dalam menjalankan kegiatan usahanya.¹¹

Modal dasar bank pada saat itu menjadi Rp. 400 Milyar yang selanjutnya dengan pertimbangan kebutuhan proyeksi pertumbuhan Bank, di tahun yang sama modal dasar kembali ditingkatkan menjadi Rp. 500 milyar. Pada masa kini, laju pertumbuhan Bank Sumut kian menunjukkan perkembangan yang sangat signifikan dilihat dari kinerja dan prestasi yang diperoleh dari tahun ke tahun, tercatat total asset Bank Sumut mencapai 10,75 Trilyun pada tahun 2009 dan menjadi 12,76 Trilyun pada tahun 2010. Didukung semangat menjadi Bank Profesional yang tangguh untuk menghadapi persaingan global, tentunya dengan konsekuensi harus memperkuat permodalan yang tidak lagi mengandalkan penyertaan saham dari pemerintah daerah, melainkan juga membuka akses permodalan lain seperti penerbitan obligasi. Untuk itu modal dasar Bank Sumut kembali ditingkatkan dari Rp.1 Trilyun pada tahun 2008 menjadi Rp. 2 Trilyun pada tahun 2011 dengan total asset meningkat menjadi Rp. 18,95 Trilyun.

¹⁰ Sejarah awal berdirinya Bank Sumatera utara, <https://www.banksumut.co.id/en/sejarah-bank-sumut/>, diakses pada 2 Februari 2021.

¹¹ Yudho Taruno Muryanto, dan Djuwityastuti, "Model Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Dalam Rangka Mewujudkan *Good Corporate Governance*", *Yustisia*, Volume 3, Nomor 1, Januari-April 2014, hlm. 126-130. Lihat juga Pamungkas Satya Putra, *Hukum Air (Water Law): Pengaturan dan Penerapannya di Indonesia*, (Jakarta: Merc-Publishing, 2017), hlm. 20-29.

Maka dari itu, Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara yang dirubah bentuk hukumnya dari Perusahaan Daerah (PD) menjadi Perseroan Terbatas (PT) tentunya juga harus menyesuaikan bentuk badan hukumnya sesuai dengan amanat Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang pada saat itu didirikan mengacu pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1962 yang dirubah dengan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 1985 dan diatur kembali peraturan pendiriannya dengan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1993 berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.

Perubahan bentuk hukum sebagaimana dimaksud pada pasal 2 ayat (1) Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Utara Nomor 2 Tahun 1999 tentang Perubahan Bentuk Hukum Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara dari Perusahaan Daerah Menjadi Perseroan Terbatas (PT) Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara, maka segala hak dan kewajiban, kekayaan, pegawai serta usaha-usaha Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara termasuk izin Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor BUM.9-1-25/II tanggal 28 Februari 1962, beralih kepada Bank.¹² Dengan perubahan bentuk hukum Bank sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 Peraturan Daerah tersebut, maka berlaku semua ketentuan hukum yang menyangkut perbankan dan ketentuan-ketentuan lain yang berkaitan dengan operasional Bank.¹³

Dengan demikian, dikarenakan telah berubahnya bentuk badan hukum Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara (BPDSU) menjadi PT. Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara (PT. Bank Sumut), maka berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri RI No. 3 Tahun 1998, BUMD yang berbentuk "Perseroan" dibentuk berdasarkan ketentuan UUPT. Begitu juga dengan PT. Bank Sumatera

¹² Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Utara Nomor 2 Tahun 1999 tentang Perubahan Bentuk Hukum Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara Dari Perusahaan Daerah Menjadi Perseroan Terbatas (PT) Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara.

¹³ Pasal 3 Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Utara Nomor 2 Tahun 1999 tentang Perubahan Bentuk Hukum Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara Dari Perusahaan Daerah Menjadi Perseroan Terbatas (PT) Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara.

Utara yang merupakan BUMD berbadan hukum Perseroan Terbatas (PT), maka berlaku pula kepadanya ketentuan UU Perseroan Terbatas. Saat ini Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara dalam menjalankan usahanya masih menggunakan dasar hukum Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1999 tentang Perubahan Bentuk Hukum Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara Dari Perusahaan Daerah Menjadi Perseroan Terbatas (PT) Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara, Tbk. Namun, Peraturan daerah tersebut dianggap sudah tidak relevan lagi digunakan sebagai payung hukum bagi Bank Sumut karena dalam penyusunan peraturan daerah tersebut masih mengacu kepada Undang-Undang yang sudah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi akibat munculnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 6 menyatakan bahwa “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Otonomi daerah memberikan kebebasan untuk mengurus rumah tangga sendiri, tanpa mengabaikan kedudukan pemerintah daerah sebagai aparat pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan-urusan yang ditugaskan kepadanya. Artinya daerah harus dipandang dalam dua kedudukan, yaitu sebagai organ daerah untuk melaksanakan tugas-tugas otonomi dan sebagai agen pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan pemerintah pusat di daerah.¹⁴

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara merupakan alat kelengkapan Otonomi Daerah yang berfungsi sebagai alat pengembangan daerah. Maka, untuk meningkatkan peran, fungsi serta mencapai tujuan bank yakni meningkatkan daya saing Bank untuk mengantisipasi perkembangan ekonomi nasional maupun global diperlukan suatu upaya untuk mencapainya, salah satunya dengan Pengadaan Barang dan Jasa.

¹⁴ Moh.Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Kelima, Jakarta: Rajawali Pers, 2012, hlm. 95.

Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah mempunyai peran penting dalam pelaksanaan pembangunan nasional untuk peningkatan pelayanan publik dan pengembangan perekonomian nasional dan daerah. Untuk mewujudkan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, perlu pengaturan Pengadaan Barang/Jasa yang memberikan pemenuhan nilai manfaat yang sebesar-besarnya (*value for money*) dan kontribusi dalam peningkatan penggunaan produk dalam negeri, peningkatan peran Usaha Mikro, Usaha Kecil, dan Usaha Menengah serta pembangunan berkelanjutan.

Terkait dengan Kasus Bank Sumut, Direktur Operasional Bank tersebut mengeluarkan diskresi mengenai pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa berupa kendaraan dinas yang digunakan untuk kepentingan perseroan. Peraturan mengenai diskresi yang dikeluarkan oleh direksi PT. Bank Sumatera Utara seharusnya senantiasa tunduk dan patuh terhadap regulasi internal dan eksternal mengenai pedoman Pengadaan Barang dan Jasa yang berlaku pada PT. Bank Sumatera Utara sebagai perseroan. Regulasi tersebut adalah Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah menjadi Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan Peraturan Direksi PT. Bank Sumatera Utara No. 003/Dir/Dum- LG/PBS/2011 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa di Lingkungan PT. Bank Sumut.

Pada bagian Konsiderans/Menimbang ketentuan diskresi tersebut, dinyatakan bahwasanya pedoman pelaksanaan pengadaan barang/jasa instansi pemerintah tidak dapat dijadikan acuan dalam pengadaan barang/jasa di lingkungan PT. Bank Sumut karena tidak merupakan beban APBN, maupun APBD, sebagaimana dikutip di bawah ini:¹⁵

¹⁵ Muhammad Firdaus, *Peran Otoritas Jasa Keuangan Dalam Pengawasan Perbankan Untuk Mencegah Tindak Pidana Korupsi Di PT. Bank Sumatera Utara (Bagian Konsiderans/Menimbang Peraturan Direksi PT. Bank Sumut No. 003/Dir/Dum - LG/PBS/2011 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa di Lingkungan PT. Bank Sumut)*, Medan: Jurnal Universitas Sumatera Utara Vol.6 No.3, April 2018, hlm. 134.

- a. “Bahwa Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah tidak dapat dijadikan acuan dalam Pengadaan Barang/Jasa di lingkungan PT. Bank Sumut, karena tidak merupakan beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD);
- b. Bahwa untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas Pengadaan Barang/Jasa, maka dipandang perlu untuk menyempurnakan Pedoman Pengadaan Barang/Jasa di lingkungan PT. Bank Sumut, sehingga memenuhi unsur *Good Corporate Governance*;
- c. Sehubungan dengan hal tersebut, penyempurnaan Pedoman Pengadaan Barang/Jasa tersebut perlu ditetapkan dengan Peraturan Direksi”;

Sesuai ketentuan peraturan direksi tersebut, maka ditarik kesimpulan bahwa PT. Bank Sumatera Utara mengatur sendiri pedoman pelaksanaan pengadaan barang/jasa di lingkungannya sendiri. Hal tersebut dapat dilihat pada bagian Konsiderans/Menimbang huruf (a) bahwa pengaturan tersebut dibuat dikarenakan sumber dana (anggaran) untuk melakukan pengadaan barang/jasa di lingkungan PT. Bank Sumut tersebut bukanlah berasal, baik dari APBN, maupun dari APBD sebagaimana instansi pemerintahan. Hal ini disebabkan jika pengaturannya menggunakan pedoman pengadaan barang/jasa yang berlaku pada instansi pemerintahan, maka dana yang digunakan sudah ada terdapat di dalam APBN/APBD. Akan tetapi, berbeda dengan pengadaan barang/jasa di lingkungan PT. Bank Sumut, dimana dana yang digunakan belum tersedia ataupun tidak terdapat di dalam APBN/APBD, melainkan anggaran yang digunakan adalah anggarannya sendiri yang harus dicari terlebih dahulu berasal dari pendapatan operasional bank dan dana pihak ketiga.

Sebagai contoh perusahaan membutuhkan komputer, alat tulis kantor, dan perlengkapan dan peralatan kantor. Semua kebutuhan tersebut diperoleh harus melalui pelelangan tergantung dari bentuk badan hukumnya. Pada BUMD berbadan hukum Perseroan Terbatas, maka pengaturan tentang pengadaan barang dan jasanya harus diatur oleh direksi perusahaan dalam bentuk Peraturan Direksi. Hal ini sama pengaturannya dengan pengadaan barang dan jasa di lingkungan

BUMN yang diatur melalui Peraturan Menteri BUMN No. Per-05/MBU/2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Badan Usaha Milik Negara yang menegaskan bahwa proses pengadaan barang dan/atau jasa di lingkungan BUMN ditetapkan sendiri oleh Direksi BUMN dengan berpedoman pada pedoman umum pengadaan barang dan jasa yang ditetapkan Menteri BUMN melalui peraturannya.¹⁶

Sedangkan berdasarkan pada Pasal 4 Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara RI No. PER-05/MBU/2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Badan Usaha Milik Negara, menyatakan bahwa :¹⁷

“Peraturan Menteri ini berlaku untuk semua pengadaan barang dan jasa yang dilakukan oleh BUMN yang pembiayaannya berasal dari Anggaran BUMN atau Anggaran Pihak Lain termasuk yang dibiayai dari pinjaman/hibah luar negeri (PHLN), baik yang dijamin maupun tidak dijamin oleh Pemerintah, kecuali pengadaan barang dan jasa tersebut menggunakan dana langsung dari APBN/APBD, baik sebagian maupun seluruhnya”.

Selanjutnya, Pasal 4 Peraturan Menteri BUMN RI No. PER-05/MBU/2008 tersebut menyatakan Direksi BUMN telah diperintahkan untuk membuat tata cara pengadaan barang dan jasa yang berlaku kepadanya. Pasal 5 ketentuan tersebut, menyatakan bahwa:

1. “ Cara Pengadaan Barang dan Jasa disesuaikan dengan kebutuhan Penggunaan Barang dan Jasa , serta dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip umum sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan *best practice* yang berlaku;
2. Cara Pengadaan Barang dan Jasa dapat dilakukan dengan cara, antara lain tetapi tidak terbatas pada :

¹⁶ Marisi Butar-Butar, “Penerapan Prinsip-Prinsip Good Corporate Governance, Khususnya Prinsip Keterbukaan Dalam Proses Pengadaan Barang dan/atau Jasa di Lingkungan BUMN Perkebunan (Studi Pada PT. Perkebunan Nusantara III (Persero))”, Tesis, Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2010, hlm.2.

¹⁷ Pasal 4 Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara RI No. PER-05/MBU/2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Badan Usaha Milik Negara.

- a. Pelelangan Terbuka, atau Seleksi Terbuka untuk jasa konsultan, yaitu diumumkan secara luas melalui media massa guna memberikan kesempatan kepada Penyedia Barang dan Jasa yang memenuhi kualifikasi untuk mengikuti pelelangan;
 - b. Pemilihan Langsung, atau Seleksi Langsung untuk pengadaan jasa konsultan, yaitu pengadaan barang dan jasa yang ditawarkan kepada pihak ter batas sekurang-kurangnya 2 (dua) penawaran;
 - c. Penunjukan Langsung, yaitu pengadaan barang dan jasa yang dilakukan secara langsung dengan menunjuk satu penyedia barang dan jasa atau melalui beauty contest;
 - d. Pembelian Langsung, yaitu pembelian terhadap barang yang terdapat di pasar, dengan demikian nilainya berdasarkan harga pasar;
3. Tata cara Pengadaan Barang/Jasa sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) diatur lebih lanjut oleh Direksi BUMN.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka Direksi BUMN membuat pedoman pelaksanaan pengadaan barang dan jasanya sendiri untuk diberlakukan di lingkungannya. Berbeda dengan pengadaan barang/jasa di instansi pemerintahan yang tunduk pada Peraturan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Jo. Peraturan Presiden No. 35 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Jo. Peraturan Presiden No. 70 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Begitu juga dengan PT. Bank Sumatera Utara yang telah mengeluarkan Peraturan Direksi PT. Bank Sumatera Utara No. 003/Dir/Dum-LG/PBS/2011 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa di Lingkungan PT. Bank Sumatera Utara sebagai Buku Pedoman Pengadaan Barang/Jasa di PT. Bank Sumatera Utara.

Terkait dengan penelitian ini akan mengangkat sejauh mana pertanggungjawaban seorang direksi dalam mengeluarkan diskresi yang telah mendapatkan status *acquit et decharge* oleh Rapat Umum Pemegang Saham

dalam menjalankan Perusahaan yang telah diubah bentuk hukumnya, dengan contoh kasus Pengadaan Sewa Kendaraan Roda 4 (Mobil) Dinas dan Operasional di Perusahaan Daerah yang telah berubah menjadi Perseroan Terbatas. Yang mana peraturan direksi tersebut merupakan bentuk diskresi yang dikeluarkan untuk kepentingan perusahaan. Disamping itu direksi yang mengeluarkan diskresi telah berstatus *acquit et decharge* oleh RUPS. Maka direksi tersebut sepatutnya dibebaskan dari tanggung jawabnya, tugas atau kewajiban terhadap kegiatan yang telah dilaksanakannya dalam 1 (satu) tahun buku. Dengan syarat direksi tersebut memang beritikad baik, menjalankan *fiduciary duty* terhadap perseroan dan mengimplementasikan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik dalam keputusan diskresinya.

Adapun Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Medan No. 93/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Mdn., tertanggal 16 Februari 2017 An. Terdakwa MY telah menyatakan Terdakwa tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan “Tindak Pidana Korupsi Secara Bersama-Sama” sebagaimana Dakwaan Primair Jaksa Penuntut Umum yang selanjutnya membebaskan Terdakwa dari Dakwaan Primair tersebut. Namun, Terdakwa telah dinyatakan terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan “Tindak Pidana Korupsi Secara Bersama- Sama” sebagaimana Dakwaan Subsidair Jaksa Penuntut Umum. Selanjutnya menjatuhkan pidana penjara kepada Terdakwa selama 2 (dua) tahun dan 6 (enam) bulan ditambah pidana denda sebesar Rp. 50.000.000,- (Lima Puluh Juta Rupiah) subsidair 3 (tiga) bulan kurungan penjara.¹⁸

Selanjutnya atas putusan tersebut Jaksa Penuntut Umum telah mengajukan upaya hukum banding. Terhadap upaya hukum banding tersebut, Majelis Hakim Tinggi Pada Pengadilan Tinggi Medan telah menjatuhkan putusannya sebagaimana dimaksud Putusan Pengadilan Tinggi Medan No. 6/Pid.Sus-TPK/2017/PT.Mdn., tertanggal 02 Juni 2017. Adapun putusan pengadilan tinggi dimaksud, adalah menerima permohonan banding Penuntut Umum dan

¹⁸ Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Medan No. 93/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Mdn., tertanggal 16 Februari 2017 An. Terdakwa MY, hlm.335.

membatalkan Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Medan No. 93/Pid.Sus- TPK/2016/PN.Mdn., tertanggal 16 Februari 2017. Selanjutnya mengadili sendiri dengan menyatakan Terdakwa MY telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan “Tindak Pidana Korupsi Secara Bersama-Sama” sebagaimana Dakwaan Primair Jaksa Penuntut Umum dengan pidana penjara selama 4 (empat) tahun dan denda sebesar Rp. 200.000.000, - (Dua Ratus Juta Rupiah) subsidair 6 (enam) bulan kurungan penjara.¹⁹

Namun dalam kasus tersebut, salah satu hakim yang menyidangkan perkara yaitu Hakim Anggota I, Sri Wahyuni berpendapat lain, bahwa menurutnya berdasarkan Peraturan Direksi PT. Bank Sumatera Utara Nomor:003/Dir/Dum-LG/PBS/2011 tanggal 18 Agustus 2011 tentang Pedoman Pengadaan Barang dan Jasa di Lingkungan PT. Bank Sumatera Utara pada bagian Konsiderans/Menimbang huruf (a) menyatakan bahwa Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah tidak dapat dijadikan acuan dalam Pengadaan Barang/Jasa di lingkungan PT.Bank Sumatera Utara, karena tidak merupakan beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (ABPD) oleh karenanya Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah tidak berlaku dalam Pengadaan barang/Jasa di lingkungan PT.Bank Sumatera Utara termasuk Pengadaan Sewa Kendaraan Mobil Operasional PT. Bank Sumatera Utara Tahun 2013. Hakim Sri Wahyuni juga tidak sependapat dengan Jaksa Penuntut Umum tentang terbuuktinya melawan hukum dalam arti formil karena melawan hukum dalam arti formil yaitu perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang dijelaskan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sedangkan Peraturan Direksi PT. Bank Sumatera Utara Nomor : 003/Dir/Dum-LG/PBS/2011 tanggal 18 Agustus 2011 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa di Lingkungan PT. Bank Sumatera

¹⁹ Putusan Pengadilan Tinggi Medan No. 6/Pid.Sus-TPK/2017 /PT.Mdn., tertanggal 02 Juni 2017 An. Terdakwa MY, hlm.232.

Utara tidak termasuk peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tersebut.

Dikarenakan Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor tidak akan terpenuhi disebabkan pemenuhannya diharuskan memenuhi unsur melawan hukum dalam arti formil, sementara Peraturan Internal Bank BUMN/D PT tidak termasuk ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Jika dikaitkan lagi dengan pemeriksaan yang dilakukan oleh Tim Pemeriksa OJK terhadap Bank BUMN/D PT mengenai pengujian audit kepatuhan berdasarkan Pasal 5 ayat (1) huruf c Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 41/POJK.03/2017 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pemeriksaan Bank, sesungguhnya bertujuan untuk meminimalisir atau meniadakan resiko hukum yang akan dihadapi oleh Bank BUMN/D PT.

Berdasarkan pengamatan dan penelitian dokumen yang peneliti lakukan di Perpustakaan Universitas Parahyangan dan Perpustakaan Mochtar Kusumaatmadja Universitas Padjadjaran, terdapat beberapa karya ilmiah yang memiliki kemiripan dengan penelitian peneliti, yaitu:

1. Tesis yang ditulis pada tahun 2011 oleh Esti Priani dari Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, NPM 110620090016 dengan judul “Pertanggungjawaban Direksi Perusahaan Yang Dinyatakan Pailit Karena Pelaksanaan Keputusan Bisnis Dalam Kajian Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.” Tesis yang ditulis oleh Esti memiliki kesamaan objek penelitian yaitu karya tulis, namun Esti lebih menitikberatkan pada kepailitan perusahaan yang diakibatkan oleh direksi akibat keputusan bisnisnya, sedangkan peneliti membahas mengenai implikasi perubahan bentuk hukum perusahaan daerah menjadi perseroan terbatas terhadap pertanggung jawaban direksi dalam menjalankan perseroan yang telah mendapatkan status *acquit et decharge* oleh RUPS dalam hal penerbitan keputusan diskresi mengenai pengadaan barang/jasa.
2. Tesis yang ditulis pada tahun 2009 oleh Y. Ruhayat Hidayat dari Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, NPM 110520060030 dengan judul “Pertanggungjawaban Pidana Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah

Daerah Yang Mengakibatkan Potensi Kerugian Negara Dihubungkan Dengan Undang-Undang No.17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara jo. Undang-Undang No.1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara”, yang memaparkan mengenai bentuk penyimpangan dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah serta peluang untuk menghindar dari pertanggungjawaban pidana korupsi pengadaan barang dan jasa yang berpotensi merugikan keuangan negara. Tesis yang ditulis oleh Y. Ruhiyat Hidayat memiliki kesamaan objek penelitian yaitu karya tulis yang menitikberatkan pada pengadaan barang dan jasa pemerintah daerah yang mengakibatkan potensi kerugian negara.

Berdasarkan hal-hal yang telah dipaparkan di atas, maka peneliti tertarik untuk mengangkat masalah perubahan bentuk hukum perusahaan daerah terhadap pertanggungjawaban direksi perusahaan dalam hal terjadi kerugian akibat pelaksanaan diskresi atau keputusan bisnis. Masalah-masalah beserta solusinya itu akan dibahas dalam tesis yang berjudul **“TANGGUNG JAWAB DIREKSI DALAM PENGELOLAAN PERUSAHAAN DAERAH YANG TELAH BERUBAH BENTUK HUKUM DARI PERUSAHAAN DAERAH MENJADI PERSEROAN TERBATAS DITINJAU DARI PRINSIP *BUSINESS JUDGEMENT RULE*”**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan diteliti dapat diidentifikasi sebagai berikut :

- 1 Bagaimana konsekuensi hukum pertanggung jawaban Direksi yang oleh RUPS Tahunan perseroan telah dinyatakan pembebasan dan pelunasan tanggung jawab (*“acquit et decharge”*) oleh Pemegang Saham terkait dengan penerbitan keputusan diskresi mengenai pengadaan barang/jasa yang terindikasi mengalami kerugian di lingkungan Perusahaan Daerah yang telah diubah menjadi Perseroan Terbatas?
- 2 Bagaimana penerapan prinsip *business judgement rule* sebagai wujud perlindungan terhadap Direksi yang telah mendapatkan *acquit et decharge*

oleh Rapat Umum Pemegang Saham dalam pengurusan persero yang mengalami kerugian dihubungkan dengan Undang-Undang No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan Undang-Undang No.40 Tahun 2007 tentang Perseoran Terbatas?

1.3 Tujuan Penelitian

Mengacu pada pokok permasalahan yang diidentifikasi di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui, memahami dan menemukan konsep atas konsekuensi hukum pertanggungjawaban Direksi dalam RUPS Tahunan perseroan yang telah dinyatakan pembebasan dan pelunasan tanggung jawab (*“acquit et decharge”*) oleh Pemegang Saham terkait dengan penerbitan keputusan diskresi mengenai pengadaan barang/jasa di lingkungan Perusahaan Daerah yang telah diubah menjadi Perseroan Terbatas.
2. Untuk mengetahui, dan memperoleh analisis mengenai penerapan prinsip *business judgement rule* sebagai wujud perlindungan terhadap Direksi dalam pengurusan suatu perusahaan yang mengalami kerugian akibat peraturan yang telah diterbitkan oleh Direksi.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat baik dari segi teoritis maupun praktis, yaitu:

1. Kegunaan Teoretis
Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan sumbangan pemikiran terhadap upaya perkembangan ilmu hukum perusahaan pada umumnya serta hukum Perseroan Terbatas pada khususnya.
2. Kegunaan Praktis
 - a. Hasil penelitian ini juga diharapkan memberikan kegunaan praktikal untuk menjadi pedoman baik bagi para anggota Direksi Perseroan Terbatas, maupun organ-organ lain Perseroan Terbatas agar dapat mengerti dengan jelas batasan-batasan yang menjadi wilayah Prinsip

Kebijakan Bisnis yang secara tepat memberikan perlindungan pada Direksi, agar Direksi tetap dapat melakukan tugasnya dengan baik tanpa keraguan.

- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat pada para pembuat ketentuan perundang-undangan sebagai masukan dalam rangka pengembangan konsep dasar struktur Perseroan Terbatas di Indonesia.

1.5 Kerangka Pemikiran

Memajukan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana diamanatkan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang selanjutnya dirinci dan diatur dalam ketentuan Pasal 33, merupakan tugas konstitusional bagi penyelenggara negara yang harus didukung oleh seluruh komponen bangsa. Titik berat pembangunan diletakan pada bidang ekonomi yang merupakan penggerak utama pembangunan seiring dengan kualitas sumber daya manusia dan didorong secara saling memperkuat, saling terkait dan terpadu dengan pembangunan bidang-bidang lainnya yang dilaksanakan selaras, serasi dan seimbang guna keberhasilan pembangunan di bidang ekonomi dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran pembangunan nasional. Keberadaan Perusahaan dalam dunia usaha dan perdagangan adalah sangat penting dan strategis untuk menggerakkan dan mengarahkan kegiatan pembangunan di bidang ekonomi, terutama dalam rangka menghadapi arus globalisasi dan liberalisasi perekonomian dunia yang semakin kompleks.

Hasil kajian menunjukkan bahwa Perusahaan Daerah (BUMD) sebagaimana dimaksud oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, merupakan bentuk usaha sejajar dengan bentuk-bentuk usaha lainnya seperti Perseroan Terbatas, CV, Firma, Koperasi dan sebagainya dengan misi luas antara lain (i) memberi jasa, (ii) menyediakan kemanfaatan umum dan (iii) memupuk pendapatan untuk disetor ke dalam komponen penghasilan asli daerah (PAD). Misi usaha Perusahaan Daerah seperti itu dilakukan secara bercampur aduk (*mixed*) tanpa melihat apakah bidang usaha Perusahaan Daerah yang bersangkutan sesungguhnya merupakan bidang komersial atau bersifat pelayanan umum.

Peraturan yang sedemikian itu mungkin saja cocok dengan situasi dan kondisi pada saat itu (1969) di mana dunia usaha masih kurang kompetitif, sehingga Pemerintah Daerah didorong untuk memacu perkembangan ekonomi dengan membentuk pelaku–pelaku bisnis dalam bentuk Perusahaan Daerah.

Kajian lebih lanjut menunjukkan pula bahwa BUMD yang ada pada saat ini (*existing* BUMD) pada umumnya memiliki orientasi tujuan ganda yaitu *public-service oriented*, dalam rangka menyelenggarakan kemanfaatan umum dan *profit oriented* untuk memupuk pendapatan guna disetor sebagai PAD. Jika dikaji secara mendalam dengan menggunakan pijakan teori yang ada, terutama prinsip–prinsip organisasi dan korporasi, ternyata bahwa *public-mission* dan *profit-mission* sesungguhnya merupakan dua sisi yang kontradiktif dan sulit disatukan. Dalam hal ini akan terjadi semacam *trade-off*, dengan pengertian bahwa kemanfaatan umum akan dikorbankan jika laba yang diutamakan, dan sebaliknya target laba akan dikorbankan jika kualitas pelayanan publik yang diprioritaskan.

Oleh karena itu BUMD perlu didesain sedemikian rupa sehingga di satu sisi BUMD tertentu bertugas melaksanakan *public mission* dengan menyediakan pelayanan yang berkualitas baik dan terjangkau masyarakat, dan di sisi lain bagi bidang–bidang yang komersial, BUMD harus didesain untuk mampu bersaing secara *fair* dan adil dengan entitas bisnis swasta guna memperoleh laba dan memberikan kontribusi terhadap pendapatan daerah. Deregulasi BUMD perlu diarahkan untuk menciptakan sistem pengelolaan BUMD berlandaskan pada prinsip efisiensi dan efektivitas, penciptaan mekanisme pengawasan dalam rangka menghindarkan BUMD dari tindakan – tindakan pengeksploitasian di luar asas usaha yang sehat, menata dan mempertegas posisi Pemerintah Daerah sebagai pemegang saham/pemilik modal, mempertegas dan memperjelas hubungan BUMD dengan pemangku kepentingan (*stakeholders*) dan hal–hal penting lainnya yang mendukung dan dapat menjadi landasan bagi kegiatan operasional BUMD secara sehat dan profesional.

Untuk dapat mengoptimalkan perannya dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif, BUMD perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme

antara lain melalui pembenahan, pengurusan dan pengawasannya. Pengurusan dan pengawasan BUMD harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Peningkatan efisiensi dan produktivitas BUMD harus dilakukan melalui langkah-langkah restrukturisasi.

Restrukturisasi sektoral dilakukan untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif sehingga tercapai efisiensi dan pelayanan yang optimal. Sedangkan restrukturisasi perusahaan yang meliputi penataan kembali bentuk badan usaha, kegiatan usaha, organisasi, manajemen, dan keuangan. Privatisasi bukan semata-mata dimaknai sebagai penjualan perusahaan, melainkan menjadi alat dan cara pembenahan BUMD untuk mencapai beberapa sasaran sekaligus, termasuk di dalamnya adalah peningkatan kinerja dan nilai tambah perusahaan, perbaikan struktur keuangan dan manajemen, penciptaan struktur industri yang sehat dan kompetitif, pemberdayaan BUMD yang mampu bersaing dan berorientasi global, penyebaran kepemilikan oleh publik serta pengembangan pasar modal domestik. Dengan dilakukannya privatisasi BUMD, bukan berarti kendali Pemerintah Daerah atas BUMD yang bersangkutan menjadi berkurang atau hilang karena Pemerintah Daerah tetap menjalankan penguasaan melalui fungsi regulasi.

BUMD merupakan alat kelengkapan otonomi daerah yang berfungsi sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dapat berbentuk Perusahaan Daerah maupun Perseoran Terbatas, sebagaimana ditentukan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah. BUMD yang berbentuk Perusahaan Daerah tentunya memiliki beberapa keterbatasan bila dibandingkan dengan yang berbentuk Perseroan Terbatas, sedangkan perkembangan ekonomi pada saat ini, menuntut pengelolaan perusahaan yang dapat meningkatkan daya saing dan memperluas jaringan perusahaan demi mendapatkan keuntungan guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal inilah yang menjadi dasar pemikiran untuk dilakukannya perubahan bentuk BUMD dari Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas.

Pasal 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 menyebutkan bahwa perubahan bentuk hukum Perusahaan Daerah menjadi

Perseroan Terbatas tidak merubah fungsi perusahaan tersebut sebagai pelayanan umum dan sekaligus tetap menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dengan kata lain, perubahan bentuk hukum perusahaan ini justru dapat meningkatkan fungsi dan peranannya bagi daerah. Perubahan bentuk hukum BUMD dari Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas dilakukan melalui prosedur atau tahapan-tahapan tertentu sehingga perubahan bentuk hukum BUMD tersebut dapat dikualifikasikan sehat.

Undang Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas secara tegas mengakui bahwa Perseroan Terbatas adalah Badan Hukum. Pasal 1 ayat (1) UUPT menegaskan bahwa : Perseroan Terbatas yang selanjutnya disebut Perseroan adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang Undang ini serta peraturan pelaksanaannya. Suatu badan hukum dapat disebut sebagai badan hukum apabila telah dipenuhi beberapa syarat, yakni :

1. Adanya harta kekayaan yang terpisah (hak-hak) dengan tujuan tertentu terpisah dengan kekayaan pribadi antara anggota atau sekutu atau pemegang saham dan badan yang bersangkutan. Tegasnya ada pemisahan kekayaan antara kekayaan badan atau perusahaan dan kekayaan pribadi para anggota atau sekutu atau pemegang sahamnya;
2. Adanya kepentingan yang menjadi tujuan badan yang bersangkutan;
3. Adanya beberapa orang yang menjadi pengurus badan tersebut.

Perseroan Terbatas (PT) merupakan asosiasi modal, karena dalam pendiriannya secara formal melibatkan dua atau lebih dari para pemodal, yang menggabungkan modalnya berupa pengambilan saham pada saat PT didirikan. Oleh karena itu, dalam PT yang diutamakan adalah asosiasi orangnya, sehingga menimbulkan pertanggungjawaban yang terbatas dari pemodal. Perwujudan asosiasi modal dari pemodal itu membutuhkan organ-organ yang dapat menjaga

²⁰ H.M.N. Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia Jilid 2*, Jakarta : Djambatan, 1999, hlm. 42.

kelangsungan keberadaan Perseroan Terbatas (PT). Istilah organ perseroan ini dipakai sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 2 jo. Pasal 1 angka 5 UUPT yang secara tegas menyebutkan bahwa organ perseroan terbatas mempunyai 3 (tiga) organ yang terdiri dari : Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi dan Dewan Komisaris.

Keberadaan RUPS sebagai organ perseroan, ditegaskan lagi pada ketentuan Pasal 1 ayat (4) UUPT yang mengatakan, RUPS adalah organ perseroan, sehingga RUPS adalah organ perseroan yang tidak dapat dipisahkan dari perseroan. Melalui RUPS tersebutlah para pemegang saham sebagai pemilik (*eigenaar, owner*) perseroan melakukan kontrol terhadap kepengurusan yang dilakukan direksi maupun terhadap kekayaan serta kebijakan kepengurusan yang dijalankan manajemen perseroan.²¹ Selanjutnya sebagai organ perseroan Direksi juga mempunyai kedudukan, kewenangan atau memiliki kapasitas dan kewajiban.

Direksi yang merupakan salah satu organ dalam Perseroan Terbatas (PT), yang melakukan semua kegiatan perseroan dan mewakili perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan. Direksi yang mewakili kepentingan PT dan menjalankan PT, bertanggungjawab penuh atas kepengurusan PT. Atas kepengurusan direksi ini, maka Direksi mempunyai tugas dan tanggung jawab. Dengan demikian, ruang lingkup tugas direksi adalah mengurus perseroan. Direksi berfungsi menjalankan pengurusan perseroan, dengan tugas dan fungsi utama menjalankan dan melaksanakan “pengurusan” (*beheer, administration or management*) perseroan. Jadi perseroan diurus, dikelola atau di *manage* oleh Direksi. Hal ini ditegaskan dalam beberapa ketentuan, seperti : Pengertian umum perseroan Direksi dalam konteks perseroan, yang meliputi tugas atau fungsi melaksanakan kekuasaan pengadministrasian dan pemeliharaan harta kekayaan perseroan. Dengan kata lain, melaksanakan pengelolaan atau menangani bisnis perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan serta kegiatan perseroan dalam batas-batas kekuasaan atau kapasitas yang diberikan AD (Anggaran Dasar) kepadanya.

²¹ Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas*, Jakarta : Sinar Grafika, 2008, hlm. 306.

Ketentuan Pasal 92 ayat (1) UUPT mengemukakan bahwa :²² Direksi menjalankan pengurusan perseroan untuk kepentingan perseroan. Berdasarkan rumusan pada Pasal 92 ayat (1) UUPT tersebut dapat diketahui bahwa organ perseroan yang bertugas melakukan pengurusan perseroan adalah direksi. Direksi merupakan organ Perseroan yang bertanggung jawab penuh atas pengurusan perseroan untuk kepentingan perseroan dan tujuan perseroan, serta mewakili perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan Anggaran Dasar, seperti yang disebutkan dalam pasal 98 ayat (1). Lebih lanjut dalam Pasal 97 ayat (2) UUPT menyatakan Pengurusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib dilaksanakan setiap anggota Direksi dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab.

Seorang Direksi dalam pelaksanaan tugasnya tidak hanya terikat pada apa yang secara tegas dicantumkan dalam maksud dan tujuan serta kegiatan usaha perseroan melainkan juga dapat menunjang atau memperlancar tugas– tugasnya (sekunder) namun masih berada dalam batas yang diperkenankan atau masih dalam ruang lingkup tugas dan kewajibannya (*intra vires*) asalkan sesuai dengan kebiasaan, kewajaran, dan kepatutan (tidak *ultra vires*). Disebut *intra vires* ; jika seorang Direksi yang melakukan tugas–tugasnya masih berada dalam batas yang diperkenankan atau masih dalam ruang lingkup tugas dan kewajibannya, sedangkan disebut *ultra vires* apabila tindakan yang dilakukan berada diluar kapasitas perusahaan, yang dinyatakan dalam maksud dan tujuan perusahaan yang tercantum dalam anggaran dasar. *Ultra Vires* yang dilakukan oleh direksi adalah berkenaan dengan kewenangan direksi dalam mengurus korporasi.²³ Kewenangan direksi dalam mengurus korporasi meliputi segala hal yang dapat dilakukan direksi tanpa perlu persetujuan pemegang saham, Tetapi harus mengacu pada anggaran dasar dan ketentuan hukum korporasi. Lingkup otoritas atau kewenangan (*power*) dan juga batasan (*limitation*) direksi diatur dalam anggaran

²² Pasal 92 ayat (1) Undang-Undang No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

²³ Munir Fuady, *Doktrin Doktrin Modern dalam Corporate Law dan Eksistensinya dalam Hukum Indonesia*, Bandung : Citra Aditya Bhakti, 2002, hlm. 72.

dasar suatu korporasi. Perbuatan hukum direksi yang tidak mengacu pada anggaran dasar dan ketentuan hukum korporasi tersebut adalah *ultra vires*²⁴.

Perbuatan direksi yang *ultra vires* dapat dikaitkan dengan perbuatan melawan hukum sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1365 KUH Perdata (BW) bahwa : “*setiap orang bertanggungjawab tidak hanya untuk kerugian yang ditimbulkan oleh perbuatannya, tetapi juga disebabkan oleh kelalaiannya.*” Terkait penentuan syarat kesalahan dalam Pasal 1365 BW pembentuk undang-undang menyatakan bahwa pelaku perbuatan melawan hukum hanya bertanggungjawab untuk kerugian yang ditimbulkannya apabila perbuatan dan kerugian tersebut dapat diperhitungkan kepadanya.

Kesalahan dipakai untuk menyatakan bahwa orang dinyatakan bertanggungjawab untuk akibat yang merugikan yang terjadi oleh perbuatannya yang salah. Pada arti yang demikianlah perkataan “karena kesalahannya mengakibatkan kerugian” tersebut dalam Pasal 1365 KUH Perdata ditafsirkan apabila seseorang karena perbuatan melawan hukum yang ia lakukan telah menimbulkan kerugian, wajib mengganti kerugian apabila untuk itu ia dapat dipertanggungjawabkan. Si pelaku adalah bertanggungjawab untuk kerugian tersebut apabila perbuatan melawan hukum yang ia lakukan dan kerugian yang ditimbulkannya dapat dipertanggungjawabkan kepadanya. Kesalahan dapat dibedakan dalam beberapa tingkatan, bervariasi dari kesengajaan sampai dengan kesalahan paling ringan. Pada ketentuan Pasal 1365 KUH Perdata kesalahan dinyatakan sebagai pengertian umum, dapat mencakup kesengajaan maupun kelalaian.

Menjadi organ yang bersentuhan langsung dengan pelaksanaan kegiatan perseroan, direksi cukup rentan melakukan sejumlah kelalaian atau kesalahan yang mengakibatkan dirinya atau perseroan yang dijalankannya terjerat persoalan hukum. Direksi dituntut untuk bertanggung jawab penuh atas pengurusan perseroan untuk kepentingan dan tujuan perseroan, serta mewakili perseroan, baik

²⁴ Freddy Harris dan Teddy Anggoro, *Hukum perseroan Terbatas ; Kewajiban Pemberitahuan Oleh Direksi*, Bogor : Ghalia Indonesia, 2010, hlm. 68.

di dalam maupun di luar pengadilan. Permasalahan yang kerap melibatkan direksi dalam melaksanakan pengurusan perseroan, sebagaimana di kemukakan oleh Orinton Purba, seperti :²⁵

1. Lalai menjalankan tugasnya mengawasi Perseroan. Kelalaian seorang direksi dalam memberikan pengawasan terhadap operasional perusahaan akan menyebabkan perseroan mengalami kerugian.
2. Itikad buruk direksi, baik langsung maupun tidak langsung seperti memanfaatkan perseroan untuk kepentingan pribadi.
3. Melakukan perbuatan melawan hukum, seperti direksi yang bersangkutan terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh perseroan.
4. Menggunakan kekayaan perseroan, baik secara langsung maupun tidak langsung melawan hukum menggunakan kekayaan perseroan yang mengakibatkan kekayaan perseroan menjadi tidak cukup untuk melunasi utang- utang perseroan.
5. Terjadinya kepailitan perseroan, yaitu perseroan bisa menjadi pailit manakala komisaris tidak memberikan nasihat yang baik bagi dewan direksi.

Pada dasarnya direksi hanya berhak dan berwenang untuk bertindak atas nama dan untuk kepentingan Perseroan dalam batas-batas yang diizinkan oleh peraturan perundang- undangan yang berlaku dan Anggaran Dasar Perseroan. Setiap tindakan yang dilakukan oleh Direksi di luar dalam hal diatur lain oleh undang-undang. Ini berarti Direksi memiliki batasan (limitasi) dalam bertindak atas nama dan untuk kepentingan Perseroan. Selain kedua aturan tersebut, kewenangan bertindak Direksi juga dibatasi oleh asas itikad baik, asas kepatutan, asas kepatutan atau *Good Corporate Governance* (GCG). Dalam Pasal 97 (2) UUPD diatur bahwa, Direksi wajib dengan itikad baik dan penuh tanggungjawab dalam menjalankan kepengurusan.

²⁵ Orinton Purba, *Petunjuk Praktis Bagi RUPS, Komisaris, dan Direksi Perseroan Terbatas Agar Terhindar dari Jerat Hukum*, Jakarta : Niaga Swadaya, 2012.

Pada setiap Rapat Umum Tahunan Pemegang Saham Perseroan selalu dapat ditemui pemberian pembebasan dan pelunasan oleh para pemegang saham Perseroan kepada Direksi Perseroan atas setiap kegiatan Perseroan dalam tahun buku yang baru lampau, sepanjang kegiatan tersebut dilaporkan atau tercermin dalam laporan tahunan yang disahkan dalam Rapat Umum Tahunan tersebut (*acquit de charge*). Ketentuan ini seringkali disalahartikan bahwa dengan diberikannya *acquit de charge* tersebut, Direksi telah bebas dari segala pertanggungjawaban yang mungkin masih harus ditanggung olehnya di kemudian hari atas setiap perbuatan hukum yang dilakukan olehnya pada tahun dimana ia telah diberikan *acquit de charge* tersebut. Oleh karena itu, perlu dijelaskan bahwa pada prinsipnya pemberian *acquit de charge* hanya memberikan pembebasan dan pelunasan dari perbuatan-perbuatan hukum yang telah dilaporkan atau tercermin dalam laporan tahunan yang disahkan dalam Rapat Umum Tahunan Pemegang Saham.

Sedangkan untuk perbuatan-perbuatan hukum lainnya yang tidak dilaporkan atau tidak tercermin dalam laporan tahunan berkenaan, Direksi tetap bertanggung jawab sepenuhnya atas segala akibat hukumnya. Perlu diketahui bahwa, *acquit de charge* hanya memberikan pembebasan dan pelunasan perdata oleh para pemegang saham, sedangkan untuk setiap perbuatan yang termasuk dalam perbuatan pidana sama sekali di luar kewenangan dan karenanya tidak pernah diberikan *acquit de charge*. Ini berarti Direksi tetap bertanggung jawab atas setiap perbuatan pidana yang dilakukan olehnya untuk dan atas nama Perseroan.

Selain tanggung jawab perseroan dan pemegang saham perseroan, direksi perseroan juga bertanggung jawab terhadap pihak ketiga atas setiap perbuatan hukum yang dilakukan untuk dan atas nama perseroan. Tugas dan tanggung jawab Direksi Perseroan terhadap pihak ketiga terwujud dalam kewajiban Direksi untuk melakukan keterbukaan (*disclosure*) terhadap pihak ketiga atas setiap kegiatan Perseroan yang dianggap dapat mempengaruhi kekayaan Perseroan.

Sebagai kewajiban untuk melakukan keterbukaan, Direksi (dan/atau Komisaris) bertanggung jawab penuh atas kebenaran dan keakuratan dari setiap data dan keterangan yang disediakan olehnya kepada publik (masyarakat) ataupun

pihak ketiga berdasarkan perjanjian. Jika terdapat pemberian data atau keterangan secara tidak benar dan atau menyesatkan, maka seluruh anggota Direksi (dan/atau Komisaris) harus bertanggung jawab secara tanggung renteng atas setiap kerugian yang diderita oleh pihak ketiga, sebagai akibat dari pemberian data atau keterangan yang tidak benar atau menyesatkan tersebut, kecuali dapat dibuktikan bahwa keadaan tersebut terjadi bukan karena kesalahannya.

Undang-Undang memberikan ketentuan berupa sanksi perdata yang sangat berat kepada setiap anggota Direksi Perseroan atas setiap kesalahan atau kelalaiannya, namun pelaksanaan dari pemberian sanksi itu sendiri sebenarnya tidak perlu dikhawatirkan selama anggota Direksi yang bersangkutan bertindak sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan dalam Anggaran Dasar Perseroan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Para pemegang saham maupun pihak ketiga yang merasa dirugikan oleh tindakan Direksi harus membuktikan apakah kerugian tersebut terjadi sebagai akibat kesalahan dan atau kelalaian Direksi.

Guna membebaskan Direksi dari segala tuntutan terkait timbulnya kerugian perseroan adalah "*business judgment rule*". Pada konsep ini Direksi pada dasarnya harus membuktikan bahwa keputusan/kebijakan atau *judgment* yang diambilnya merupakan kebijakan tepat bagi kepentingan perseroan. Apabila Direksi gagal membuktikan bahwa kebijakan yang diambilnya adalah tepat untuk perseroan, maka Direksi harus bertanggung jawab secara pribadi.

Sebagai negara yang bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum, melekatnya fungsi memajukan kesejahteraan umum dalam *welfare state* (negara kesejahteraan) menimbulkan beberapa konsekuensi terhadap penyelenggaraan pemerintahan yaitu pemerintah harus berperan aktif mencampuri bidang kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Untuk itu kepada pemerintah dilimpahkan *bestuurszorg* atau *public service*. Agar servis publik dapat dilaksanakan dan mencapai hasil maksimal, kepada administrasi negara diberikan suatu kemerdekaan tertentu untuk bertindak atas inisiatif sendiri menyelesaikan berbagai permasalahan pelik yang membutuhkan penanganan secara cepat, sementara terhadap permasalahan itu tidak ada, atau masih belum dibentuk suatu

dasar hukum penyelesaiannya oleh lembaga legislatif yang kemudian dalam hukum administrasi negara diberikan kewenangan bebas berupa diskresi.²⁶

Dalam menjalankan pemerintahan, Pemerintah telah dilengkapi dengan kewenangan-kewenangan baik yang bersifat atributif maupun yang bersifat delegatif. Dengan adanya perkembangan masyarakat, maka seringkali terdapat keadaan- keadaan tertentu/mendesak yang membuat Pejabat/Badan administrasi pemerintahan tidak dapat menggunakan kewenangannya khususnya kewenangan yang bersifat terikat (*gebonden bevoegheid*), dalam melakukan tindakan hukum dan tindakan faktual secara normal.

SF Marbun mengatakan bahwa dengan diberikannya kebebasan bertindak (*freies ermessen*) kepada administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya mewujudkan *welfare state* atau *social rechtstaat* di Belanda sempat menimbulkan kekhawatiran bahwa akibat dari *freies ermessen* akan menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat. Oleh karena itu untuk meningkatkan perlindungan hukum bagi warga masyarakat, tahun 1950 *Panitia de Monchy* di Netherland membuat laporan tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik atau *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*. Pada mulanya timbul keberatan dari pejabat- pejabat dan pegawai-pegawai pemerintah di Netherland karena ada kekhawatiran bahwa Hakim atau Pengadilan Administrasi kelak akan mempergunakan istilah itu untuk memberikan penilaian terhadap kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diambil pemerintah, namun keberatan demikian sekarang ini telah lenyap ditelan masa karena telah hilang relevansinya.²⁷

Marcus Lukman sebagaimana dikutip oleh Saut P Panjaitan mengatakan bahwa persoalan-persoalan penting yang mendesak, sekurang-kurangnya mengandung unsur-unsur sebagai berikut :²⁸

²⁶ Patuan Sinaga, *Hubungan antara kekuasaan dengan Pouvoir Discretionnaire Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan* dalam SF Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta 2001, hlm73^[1]_{SEP}

²⁷ SF Marbun, *Menggal dan Menemukan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik Di Indonesia*, dalam SF Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta 2001, hlm 205.

²⁸ Marcus Lukman sebagaimana dikutip oleh Saut P. Panjaitan, *Makna dan Peranan Freies Ermessen Dalam Hukum Administrasi Negara* dalam SF Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta 2001, hlm 117.

- a. Persoalan-persoalan yang muncul harus menyangkut kepentingan umum, yaitu : kepentingan bangsa dan negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak/bersama, serta kepentingan pembangunan.
- b. Munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada diluar rencana yang telah ditentukan.
- c. Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum, sehingga administrasi negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikan atas inisiatif sendiri.
- d. Prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, atau jika diselesaikan menurut prosedur administrasi yang normal justru kurang berdaya guna dan berhasil guna.
- e. Jika persoalan tersebut tidak diselesaikan dengan cepat, maka akan menimbulkan kerugian bagi kepentingan umum.

Dengan adanya *freies ermessen* ini berarti bahwa sebagian kekuasaan yang dipegang oleh badan pembentuk undang-undang dipindahkan ke dalam tangan pemerintah/administrasi negara, sebagai badan eksekutif. Jadi supremasi badan legislatif diganti oleh supremasi badan eksekutif²⁹karena administrasi negara melakukan penyelesaian masalah tanpa harus menunggu perubahan Undang-Undang dari bidang legislatif.³⁰ Hal tersebut karena pada prinsipnya Badan/Pejabat administrasi pemerintahan tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan hukumnya tidak ada ataupun hukumnya ada tetapi tidak jelas, sepanjang hal tersebut masih menjadi kewenangannya.

Oleh karena Pejabat/Badan administrasi pemerintahan dapat melakukan tindakan hukum dan atau tindakan faktual, maka dengan demikian subyek hukum tidak hanya terbatas pada orang atau badan hukum perdata saja (seperti Perseroan

²⁹ A. Siti Soetami, *Hukum Administrasi Negara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro Semarang, 2000, hlm 46.^[1]

³⁰ Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hlm 42.

Terbatas, Koperasi, Yayasan), akan tetapi juga Pejabat/Badan administrasi pemerintahan sehingga Pejabat/Badan administrasi pemerintahan dapat dikategorikan sebagai subyek hukum. Dalam kedudukannya sebagai subyek hukum, maka Pejabat/Badan administrasi pemerintahan dapat melakukan tindakan hukum yang dapat menimbulkan hak dan kewajiban secara hukum.

Lutfi Effendi³¹ menggolongkan perbuatan pemerintah ke dalam dua golongan perbuatan, yakni golongan yang bukan perbuatan hukum dan golongan perbuatan hukum. Perbuatan pemerintah yang bukan perbuatan hukum adalah suatu tindakan terhadap masyarakat yang tidak mempunyai akibat hukum dan tidak perlu ada sanksi hukum bila perbuatan tersebut tidak terlaksana, misalnya Walikota mengundang masyarakat untuk menghadiri acara ulang tahun dirinya, atau Presiden mengunjungi panti asuhan, dan Presiden menghimbau agar masyarakat hidup sederhana serta peresmian proyek-proyek pemerintah yang telah selesai dilaksanakan. Sedangkan perbuatan hukum adalah suatu tindakan hukum yang dilakukan dengan maksud untuk menimbulkan akibat hukum. Secara umum perbuatan hukum pemerintah dapat dikategorikan menjadi dua golongan, yakni perbuatan hukum yang bersifat hukum privat dan perbuatan hukum yang bersifat hukum publik.

Tindakan hukum privat (perdata) yang dilakukan oleh pemerintah contohnya pemerintah mengadakan perjanjian sewa-menyewa, jual-beli, utang-piutang dengan pihak swasta atau pihak lain dan tindakan hukum perdata lain yang cirinya adalah bersegi dua. Sedangkan tindakan hukum publik yang dilakukan oleh pemerintah cirinya adalah bersegi satu yang dapat berbentuk keputusan yang bersifat konkrit, Individual dan final serta dapat pula berbentuk peraturan yang bersifat mengatur secara umum.

Sedangkan Indroharto³² membedakan tindakan pemerintah menjadi tiga hal dengan menyebutkan instrumen pemerintahan yang paling banyak digunakan oleh

³¹ Lutfi Effendi, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Bayumedia Publishing, Malang, 2003, hlm. 39-40.

³² Indroharto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik Dan Hukum Perdata*, LPP HAN, Jakarta, 1999, hlm. 65-66.

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara itu berupa perbuatan/tindakan hukum menurut hukum publik (hukum tata negara atau hukum tata usaha negara), kemudian tindakan hukum menurut hukum perdata dan disamping itu juga berupa perbuatan materil.

Dalam perkembangannya, tindakan hukum pemerintah dalam bidang hukum publik dapat diwujudkan dalam bentuk gugatan ke Pengadilan untuk mempertahankan hak-hak keperdataan dari organ pemerintah tersebut dan praktek tersebut sudah diterima di Pengadilan Tata Usaha Negara yang artinya pejabat/badan administrasi pemerintahan tidak selalu berkedudukan sebagai Tergugat tetapi dimungkinkan juga berkedudukan sebagai Penggugat untuk mempertahankan hak-hak keperdataannya. Oleh karenanya didalam praktek peradilan tata usaha negara telah terjadi perluasan subyek hukum Penggugat yang semula hanya orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh keputusan tata usaha negara berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, kemudian berkembang pula dengan diterimanya badan hukum publik menjadi Penggugat karena merasa kepentingannya dirugikan.

Berkaitan dengan contoh kasus pada pengadaan barang/jasa di lingkungan PT.Bank Sumut, sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, bahwa jika terbukti Direksi melakukan penyimpangan yang mengakibatkan PT mengalami kerugian akibat kesalahannya dalam menerbitkan Diskresi yang tidak sesuai, maka Direksi bertanggung jawab secara tanggung renteng atas kerugian tersebut. Oleh karena itu, tanggung jawab Direksi terhadap Perseroan dan Pemegang saham sejauh Direksi mampu menanggung utang- utang Perseroan kepada kreditur, misalnya dengan menggunakan harta kekayaan milik Direksi untuk menutupi utang Perseroan. Namun jika tidak terbukti Direksi melakukan penyimpangan, maka para pendiri dan pemegang saham yang akan menanggung semua konsekuensi kerugian tersebut atau dengan kata lain Perseroan yang akan bertanggungjawab.

1.6 Metode Penelitian

1. Tipe dan Spesifikasi Penelitian

Sesuai dengan tujuan penelitian tesis ini, maka tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian *deskriptif analitis*, yaitu analisis yang tidak menggunakan bentuk bilangan atau data kuantitatif. Mendeskripsikan mengenai permasalahan yang ada di dalam penelitian ini. Selanjutnya, metode penelitian yang digunakan sesuai dengan dengan indentifikasi masalah yang menjadi fokus penelitian ini, yaitu tentang perubahan bentuk hukum perusahaan daerah menjadi perseroan terbatas, konsekuensi hukum pertanggung jawaban direksi RUPS tahunan perseroan yang telah dinyatakan pembebasan dan pelunasan tanggung jawab (*acquit et decharge*) oleh pemegang saham terkait dengan penerbitan keputusan diskresi mengenai pengadaan barang/jasa di lingkungan perusahaan daerah yang telah diubah menjadi perseroan terbatas, serta penerapan prinsip *business judgement rule* sebagai wujud perlindungan terhadap direksi.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan pada penelitian ini ialah menggunakan pendekatan *yuridis normatif*. Metode pendekatan yuridis normatif yaitu suatu metode dalam penelitian hukum normatif dengan menggunakan sumber utama data sekunder atau bahan pustaka.³³ Yang digunakan untuk mengkaji kaidah-kaidah hukum yang berkaitan erat dengan konsekuensi hukum pertanggung jawaban direksi yang telah dinyatakan (*acquit et decharge*) oleh pemegang saham terkait dengan penerbitan keputusan diskresi dalam pengelolaan perusahaan daerah yang telah berubah bentuk hukumnya dari perusahaan daerah menjadi perseroan terbatas.

³³ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm.3.

3. Metoda dan Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik pendekatan secara yuridis-normatif, maka data yang diperoleh pada dasarnya melalui studi atau penelitian kepustakaan (*library research*) sebagai data sekunder, mencakup:³⁴

- a. *Bahan hukum primer*, terdiri dari : (1) Norma Dasar atau Kaidah Dasar yaitu Pembukaan dan Pasal-Pasal UUD 1945; (2) Peraturan Perundang-undangan yaitu: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 Tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara, Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah dan Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Utara Nomor 2 Tahun 1999 tentang Perubahan Bentuk Hukum Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara Dari Perusahaan Daerah Menjadi Perseroan Terbatas (PT) Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara, dan peraturan lainnya yang berkaitan dengan tanggung jawab direksi suatu perseroan; dan (3) Yurisprudensi yang ada relevansinya dengan penulisan dan penelitian ini.
- b. *Bahan hukum sekunder*, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Penelitian dilakukan dengan meneliti buku-buku ilmiah, jurnal, laporan-laporan, karya tulis ilmiah, hasil penelitian sarjana, dan bahan lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti yaitu dalam bidang hukum Perusahaan dan Administrasi Pemerintahan

³⁴ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali, Jakarta, 1986, hlm. 14-15, Lihat juga C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung, 1994, hlm. 134.

- c. *Bahan hukum tersier*, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yaitu bahan-bahan rujukan seperti ensiklopedia, kamus, baik kamus terjemahan maupun kamus hukum yang menambah pemahaman terkait objek penelitian.

Data sekunder dimaksud diperoleh dari berbagai perpustakaan dan situs-situs internet yang berhubungan dengan substansi penelitian.

4. Pengolahan dan Teknik Analisis Data

Data yang terkumpul akan diolah dengan cara mengadakan sistematisasi bahan-bahan hukum dimaksud, yaitu membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum. Data yang diolah tersebut diinterpretasi dengan menggunakan cara penafsiran hukum dan konstruksi hukum yang lazim dalam ilmu hukum, dan selanjutnya dianalisis secara *yuridis kualitatif* dalam bentuk penyajian yang bersifat *yuridis normatif*.