

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Negara adalah suatu lembaga kemasyarakatan yang mempunyai pemerintahan yang berkuasa yang didukung oleh warganya di wilayah itu guna mencapai tujuan tertentu. Pandangan para filosof mengenai tujuan negara pada adalah sama, yaitu untuk mencapai kesejahteraan warga negaranya. Plato berpendapat bahwa tujuan negara adalah untuk memenuhi keanekaragaman kebutuhan yang tidak dapat dipenuhi oleh manusia secara individual ; Aristoteles berpandangan bahwa tujuan negara adalah untuk menyelenggarakan kehidupan yang baik semua negara.¹

Keberhasilan negara dalam mencapai tujuannya, tergantung pada bagaimana negara itu menghimpun dana masyarakat, terutama pajak guna menyelenggarakan fungsi – fungsinya antara lain keamanan, ketertiban, dan hubungan internasional. Hal ini mudah dipahami, karena untuk menjalankan roda pemeritahan, negara membutuhkan dukungan dana yang sangat besar yang bersumber dari pendapatan negara yang potensial, antara lain pajak melalui kebijakan fiskal. Kebijakan pemerintah yang semula terbatas hanya mengenai perpajakan, namun sejalan dengan perkembangan kebutuhan negara guna mensejahterakan warga masyarakatnya, kebijaksanaan tersebut berkembang lebih luas menjadi kebijaksanaan di bidang keuangan.²

Apabila pemerintah sudah memungut pajak dan pendapatan lainnya berarti negara menerima sejumlah uang, dan sebelum uang tersebut digunakan untuk membiayai

¹ Kansil., *Hukum Keuangan dan Perbendaharaan Negara*, Pradya Paramita, Jakarta.1997., Hlm1

² Basri, Yusmar Zainul. 2000. *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*. Bandung : Rajawali Pers., Hlm 5

kegiatannya, terlebih dahulu disimpan dalam kas negara dan dewasa ini dapat disimpan di bank. Uang tersebut digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintah dalam rangka menyelenggarakan fungsi negara yang selalu berkembang antara lain untuk menyelenggarakan pemerintah umum, keamanan dan ketertiban, pendidikan dan kebudayaan, kesehatan kesejahteraan sosial, pertanian dan irigasi, perindustrian dan perdagangan, perekonomian, perhubungan, transmigrasi, tertib hukum, dan lain sebagainya.³

Dalam upaya untuk menyelenggarakan fungsi – fungsinya, pemerintah perlu mengadakan barang dan jasa. Hal ini berarti terjadi pengeluaran uang dan di sisi lain terjadi penambahan kekayaan dalam bentuk barang dan jasa yang nilainya sebesar nilai uang yang dikeluarkan untuk membeli atau mengadakan barang dan jasa tersebut. Dalam hal ini terjadi perubahan bentuk dari bentuk uang menjadi bentuk kekayaan berupa barang atau benda.

Selanjutnya apabila uang yang disimpan di kas atau di bank tersebut sebelum seluruhnya digunakan tidak lagi disimpan di kas atau di bank, melainkan sebagaimana dapat diinvestasikan dengan membeli saham dari suatu perusahaan atau membeli kertas berharga bentuk lainnya, maka jenis keuangan negara tadi yang berupa uang dan barang telah bertambah dengan bentuk bukti saham atau kertas berharga lainnya.

Sesuai dengan perkembangan keadaan terutama di bidang ekonomi dan perdagangan, maka uang atau barang yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah terus diusahakan pemanfaatannya agar dapat memberikan manfaat yang lebih besar bagi penyelenggaraan fungsi pemerintahannya, yaitu untuk menyejahterakan masyarakatnya. Uang yang dimiliki oleh negara tersebut dapat pula digunakan untuk mendirikan

³ *Ibid.*, Hal 7

perusahaan yang bergerak di bidang industri, jasa dan perdagangan, bahkan kegiatan sosial, yang modalnya sebagian atau seluruhnya berasal dari uang Negara.⁴

Perusahaan ini dapat berbentuk perseroan terbatas atau bentuk lain yang sesuai dengan maksud dan tujuan pendiriannya. Pengelolaan perusahaan ini dilakukan sesuai dengan peraturan perundang – undangan dan mempunyai hak dan kewajiban pula. Dari gambaran diatas dapat diketahui bahwa yang semula negara hanya memiliki uang, barang, dan saham kini berkembang menjadi memiliki perusahaan (Badan Usaha Milik Negara / BUMN).

Kelahiran Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di Indonesia tidak terlepas dari sejarah panjang pengambil alihan perusahaan-perusahaan asing di Indonesia. Disamping itu dikaitkan juga perwujudan cita-cita pembangunan perekonomian Indonesia sesuai dengan UUD 1945. Secara teoritis, kehadiran peran Pemerintah secara langsung melalui badan yang dikelola oleh negara dikaitkan dengan upaya mengkoreksi kegagalan pasar didalam menangani kegiatan – kegiatan ekonomi yang ditujukan bagi kemajuan suatu Negara atau alasan pembangunan.⁵

Sejalan dengan makin meningkatnya pelaksanaan pembangunan dan hasil – hasil yang dicapai, maka produktifitas dan efisiensi seluruh kekuatan ekonomi nasional perlu ditingkatkan lagi, sehingga peran dan sumbangannya dalam pembangunan dapat memberikan hasil yang optimal bagi kesejahteraan mayarakat.

⁴ <http://jurnalskripsi.com/keuangan-negara> - , diakses pada tanggal 10 Februari 2011.

⁵ Soetrisno, Noer. 2005, *Privatisasi BUMN dalam rangka meningkatkan pemberdayaan masyarakat*. Bandung, Hal 64

Perusahaan Perseroan (PERSERO) di mana negara memiliki sebagaian atau seluruhnya sahamnya, sebagai salah satu bentuk usaha negara sebagaimana diatur dalam Undang – Undang No 9 Tahun 1969.⁶

PERSERO sangat berperan dalam perekonomian nasional sebagai penyedia barang dan jasa untuk pemenuhan kebutuhan untuk konsumsi maupun untuk keperluan proses produksi. Berbagai upaya untuk meningkatkan kinerja PERSERO telah dilakukan oleh Pemerintah selama ini dan upaya yang demikian akan terus dilakukan sehingga memungkinkan PERSERO mampu berperan sebagai badan usaha yang sehat dan efisien serta mampu pula meningkatkan sumbangan bagi pembangunan ekonomi Indonesia dan meningkatkan sumbangan bagi negara baik dalam bentuk dividen yang menjadi bagian Negara sebagai pemegang saham maupun dalam bentuk penerimaan pajak bagi Negara.⁷

Berdasarkan penilaian terhadap hasil-hasil yang telah dicapai dewasa ini, dan sesuai dengan kecenderungan perdagangan bebas dan era globalisasi, sudah tiba saatnya bagi PERSERO untuk diberi peluang seluas - luasnya untuk mengembangkan usahanya sehingga PERSERO tersebut dapat menjadi badan usaha yang lebih maju dan mandiri.

Kebijakan untuk meningkatkan kemandirian PERSERO dimaksud termasuk juga memberi kemungkinan bagi PERSERO untuk menjual saham kepada masyarakat (go public). Bagi PERSERO yang memenuhi persyaratan Sehat yang kriterianya ditetapkan oleh Menteri Keuangan, perlu ditetapkan suatu kerangka aturan yang lebih memungkinkan PERSERO untuk memanfaatkan potensi dana yang ada pada masyarakat melalui pasar modal, kesempatan untuk memasuki pasar modal baik di dalam maupun di

⁶ http://www.forplid.net/index.php?option=com_content&task=view&id=40&Itemid=2.
Diakses Pada tanggal 20 Februari 2011

⁷ <http://www.surya.co.id>. Diakses pada tanggal 30 Februari 2011.

luar negeri juga berkaitan dengan upaya untuk meningkatkan efisiensi PERSERO sehingga lebih mampu bersaing di dalam maupun di luar negeri dalam era globalisasi

Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah 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.

Persero erat aitananya dengan hukum administrasi. E. Utrecht mengemukakan bahwa Hukum Administrasi Negara itu mempunyai objek sebagai berikut:⁸

1. Sebagian hukum mengenai hubungan hukum antara alat perlengkapan negara yang satu dengan alat perlengkapan negara yang lain.
2. Sebagian aturan hukum mengenai hubungan hukum antara perlengkapan negara dengan perseorangan privat. HAN juga adalah perhubungan-perhubungan hukum istimewa yang diadakan sehingga memungkinkan para pejabat negara melakukan tugasnya yang istimewa

Dengan kata lain bisa di kemukakan bahwa objek Hukum Administrasi Negara adalah semua perbuatan yang tidak termasuk tugas mengadili, meskipun mungkin tugas itu dilakukan oleh badan di luar eksekutif; bagi HAN yang penting bukan siapa yang menjalankan tugas itu tetapi adalah masuk ke (bidang) manakah tugas itu. Hukum Administrasi Negara merupakan himpunan peraturan-peraturan istimewa.

Pasal 15 UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN, menyebutkan :

- (1) Pengangkatan dan pemberhentian Direksi dilakukan oleh RUPS.
- (2) Dalam hal Menteri bertindak selaku RUPS, pengangkatan dan pemberhentian Direksi

⁸ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Padjajaran*, Bandung, 1960, hlm 14

ditetapkan oleh Menteri.

Melihat dari ketentuan Pasal 15 UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN tersebut di atas dan mengingat objek hukum administrasi negara adalah Sebagian aturan hukum mengenai hubungan hukum antara perlengkapan negara dengan perseorangan privat. Maka dalam penelitian ini alat perlengkapan negara adalah Kementerian BUMN dan perseorangan privat disini adalah Direksi Persero.

Direksi adalah organ BUMN yang bertanggung jawab atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN, serta mewakili BUMN baik di dalam maupun di luar pengadilan.

Terdapat permasalahan menarik terkait uang negara yang dikelola oleh BUMN. Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, menyebutkan:

Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, menyebutkan:

Kekayaan Negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya

Insinkronisasi pengertian “kekayaan negara” dalam UU Keuangan Negara dengan pengertian “kekayaan negara yang dipisahkan” dalam UU BUMN membuat pelaksanaan pertanggungjawaban keuangan Persero bermasalah. Pengertian “kekayaan negara yang dipisahkan” dalam UU BUMN adalah kekayaan negara yang dijadikan modal

Persero dan menjadi kekayaan Persero. Pengertian “kekayaan negara” dalam UU Keuangan Negara mencakup “kekayaan negara yang dipisahkan”. Hal ini mengakibatkan modal Persero masuk dalam pengertian “kekayaan negara”, yang akibatnya harus diaudit berdasarkan asas-asas pengelolaan keuangan negara menurut hukum publik/hukum administrasi/hukum keuangan negara.

Insinkronisasi ini menyebabkan Direksi Persero “dapat” dikenai tindak pidana korupsi. Kesalahan dalam pengelolaan kekayaan Persero dianggap merugikan Negara. Anggapan ini salah kaprah dan membahayakan kepastian hukum (*rechtszekerheid*). Padahal kerugian Persero bukan kerugian Negara, karena kerugian Persero belum tentu merugikan pemegang saham. Batas kerugian Negara sebagai pemegang saham hanya sebatas sahamnya saja. Terkait dengan dua kasus contoh (Bank Mandiri dan PT Jamsostek) tampak bahwa dalam praktik penegakkan hukum konsep-konsep hukum baik hukum perseroan maupun hukum administrasi/keuangan negara tidak benar-benar dipahami.

Persero atau Perusahaan Perseroan adalah salah satu bentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN), disamping bentuk Perum.¹ Bentuk Persero dirancang seperti layaknya sebuah Perseroan Terbatas (PT). Pengaturan lama yang menunjukkan hal itu adalah Pasal 2 UU No. 9 Tahun 1969 yang menentukan bahwa Persero adalah perusahaan dengan bentuk Perseroan Terbatas yang diatur Kitab Undang-undang Hukum Dagang (*Wetboek van Koophandel*).² Pengertian saat ini menurut Pasal 1 angka 2 UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN (UU BUMN), Persero didefinisikan sebagai Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk perseroan terbatas dengan modal minimal 51% (lima puluh satu persen) dimiliki Negara dengan tujuan mengejar keuntungan. Modal ini adalah minimal modal,

dengan demikian semua perusahaan berbentuk PT adalah Persero apabila sahamnya antara 51% sampai dengan 100% dimiliki Negara.

Dipakainya bentuk Persero sebagai usaha negara dengan konstruksi hukum sama dengan PT, tentu mempunyai alasan-alasan tertentu. Karakter yang menarik pada PT 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.⁴ Status kebadanhukuman 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 relations.*”

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.

Dalam perkembangannya banyak problem-problem hukum yang timbul pada kegiatan Persero. Asumsi untuk ini adalah akibat adanya pengaturan-pengaturan yang tidak berlaku secara konsisten atau tidak sinkron. Akibat penerapan yang tidak konsisten dan ketidaksinkronan ini menimbulkan pertentangan-pertentangan kaidah hukum (rechtsnorm) antara hukum privat dan hukum publik. Pertentangan-pertentangan yang terus menerus tentu berakibat mengaburkan batas-batas antara hukum publik dan hukum privat, yang pada akhirnya berpengaruh pada jaminan kepastian hukum (legal certainty, rechtszekerheid).

Problem hukum ini sangat penting untuk dikaji, terutama pada pertentangan kaidah terkait Persero dalam kedudukannya sebagai PT (privaatrechtelijk rechtspersoon) yang berada dalam lingkup hukum privat, dengan penerapan hukum atau penegakan hukum terkait kepentingan-kepentingan pemerintah yang berada dalam lingkup hukum publik.

Untuk memperjelas deskripsi pertentangan-pertentangan kaidah di atas, dikemukakan dua contoh kasus berikut. Pertama, kasus PT. Bank Mandiri Tbk. (Persero), dimana mantan Direktur Utama (Dirut) bank tersebut dituntut korupsi karena kredit yang disalurkan macet. Kedua, Mantan Dirut PT Jamsostek (Persero) dituntut korupsi, karena negara merugi Rp 311 miliar, terkait pembelian surat utang jangka menengah (medium term notes/MTN) pada empat perusahaan yaitu PT Dahana (Rp 97,8 miliar), PT Sapta Pranajaya (Rp 100 miliar), PT Surya Indo Pradana (Rp 80 miliar), dan PT Volgren (33,2

miliar).⁷ Pada kedua kasus ini hakim berpendapat Dirut terbukti merugikan keuangan negara sehingga memenuhi unsur tindak pidana korupsi.

Penerapan hukum publik pada Persero, adalah akibat adanya pandangan atau persepsi bahwa Persero adalah aset negara. Pandangan demikian bertentangan dengan hukum perseroan, dimana Persero dianggap sebagai badan hukum privat (*privaat rechtelijk rechtspersoon*) yang mempunyai hak dan kewajiban tersendiri lepas dari pengaruh Negara atau pemegang saham. Tanpa mengabaikan putusan-putusan hakim pada kasus-kasus contoh, seharusnya diakui bahwa tidak ada perbedaan yuridis antara Persero dengan PT, dan bahwa keterlibatan Negara mengakibatkan ketidak konsistenan penerapan hukum.

Disamping itu UU Keuangan Negara yang pada hakekatnya dibuat untuk menyelamatkan uang negara tidak jelas batasan-batasannya yang justru membuat efek negatif bagi penegakkan hukum. Dalam hal ini telah terjadi pelanggaran kaidah hukum perseroan, yaitu bahwa dalam hukum perseroan, Persero adalah badan hukum yang mandiri, sama dengan PT umumnya. Untuk itu seharusnya tindak pidana korupsi hanya dapat dikenakan pada Direksi Persero dalam kedudukannya sebagai pengguna yang menggunakan dana terkait dengan pelaksanaan Kewajiban Pelayanan Umum atau PSO.

Apabila terjadi kerugian pada Persero, Negara dapat menggunakan hak-haknya dengan dua cara: pertama, sebagai pemerintah yang meminta pertanggungjawaban pada pengguna anggaran dapat mengajukan tuntutan berdasarkan hukum administrasi/hukum keuangan negara; kedua, sebagai pemegang saham dapat mengajukan gugatan perdata

kepada Direksi Persero berdasar hukum perseroan yaitu aturan-aturan menurut UU PT, dan berdasarkan *onrechtmatigedaad* menurut Pasal 1365 BW.

Dari permasalahan di atas terdapat pertentangan norma, yakni Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, menyebutkan dan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, pengertian “kekayaan negara” dalam UU Keuangan Negara dengan pengertian “kekayaan negara yang dipisahkan” dalam UU BUMN membuat pelaksanaan pertanggungjawaban keuangan Persero bermasalah. Pengertian “kekayaan negara yang dipisahkan” dalam UU BUMN adalah kekayaan negara yang dijadikan modal Persero dan menjadi kekayaan Persero. Pengertian “kekayaan negara” dalam UU Keuangan Negara mencakup “kekayaan negara yang dipisahkan”. Hal ini mengakibatkan modal Persero masuk dalam pengertian “kekayaan negara”, yang akibatnya harus diaudit berdasarkan asas-asas pengelolaan keuangan negara menurut hukum publik/hukum administrasi/hukum keuangan negara. Pengauditan ini lah yang menyebabkan Persero inilah yang keliru, sehingga Direksi BUMN tidak leluasa menjalankan perusahaan, karena dibayang-bayangi tanggung jawab besar, termasuk pidana.

Berdasarkan permasalahan di atas, peneliti ingin menuangkan dalam bentuk skripsi berjudul : **“Pembatasan Tanggung Jawab Direksi Persero Dalam Rangka Meningkatkan Keuangan Negara.”**

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana seharusnya pengaturan Pembatasan Tanggung Jawab Direksi Persero Dalam Rangka Meningkatkan Keuangan Negara ?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan Pembatasan Tanggung Jawab Direksi Persero Dalam Rangka Meningkatkan Keuangan Negara.

D. MANFAAT PENULISAN

Adapun manfaat penelitian ini dapat dibagi, sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis

Bagi peneliti selanjutnya, hasil penelitian ini ditujukan untuk mengembangkan ilmu hukum pada umumnya dan pengembangan ilmu hukum administrasi negara.

2. Manfaat Praktis

Bagi peneliti, hasil dari penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan untuk menambah wawasan, yaitu mengenai Pembatasan Tanggung Jawab Direksi Persero Dalam Rangka Meningkatkan Keuangan Negara.

Bagi Persero , hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi landasan untuk meningkatkan keuangan negara.

E. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan meliputi lima bagian:

BAB I : PENDAHULUAN

Berisi tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Pada bab ini diuraikan berbagai aspek-aspek hukum yang terdapat dalam judul penelitian.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan tentang jenis data, metode pengumpulan data dan metode analisis data.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan secara deskriptif yaitu dengan menguraikan data-data yang telah diperoleh dari Peraturan perundang-undangan.

BAB V : PENUTUP

Berisi kesimpulan atas pembahasan dan saran-saran yang diperlukan dalam Pembatasan Tanggung Jawab Direksi Persero Dalam Rangka Meningkatkan Keuangan Negara.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. KAJIAN UMUM TANGGUNG JAWAB

Ada dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban dalam kamus hukum, yaitu liability dan responsibility. Liability merupakan istilah hukum yang luas yang menunjuk hampir semua karakter risiko atau tanggung jawab, yang pasti, yang bergantung atau yang mungkin meliputi semua karakter hak dan kewajiban secara aktual atau potensial seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya atau kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang.

Responsibility berarti hal yang dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, dan termasuk putusan, ketrampilan, kemampuan dan kecakapan meliputi juga kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan. Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah liability menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum, sedangkan istilah responsibility menunjuk pada pertanggungjawaban politik.

Mengenai persoalan pertanggungjawaban pejabat menurut Kranenburg dan Vegtig ada dua teori yang melandasinya yaitu:

1. teori fautes personnelles, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada pejabat yang karena tindakannya itu telah menimbulkan kerugian. Dalam teori ini beban tanggung jawab ditujukan pada manusia selaku pribadi.

2. teori fautes de services, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan pada instansi dari pejabat yang bersangkutan. Menurut teori ini tanggung jawab dibebankan kepada jabatan. Dalam penerapannya, kerugian yang timbul itu disesuaikan pula apakah kesalahan yang dilakukan itu merupakan kesalahan berat atau kesalahan ringan, dimana berat dan ringannya suatu kesalahan berimplikasi pada tanggung jawab yang harus ditanggung.⁹

Secara umum prinsip-prinsip tanggung jawab dalam hukum dapat dibedakan sebagai berikut:¹⁰

1. Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Unsur Kesalahan

Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan (fault liability atau liability based on fault) adalah prinsip yang cukup umum berlaku dalam hukum pidana dan perdata. Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, khususnya pasal 1365, 1366, dan 1367, prinsip ini dipegang secara teguh. Prinsip ini menyatakan, seseorang baru dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara hukum jika ada unsur kesalahan yang dilakukannya.

Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang lazim dikenal sebagai pasal tentang perbuatan melawan hukum, mengharuskan terpenuhinya empat unsur pokok, yaitu:

- a adanya perbuatan;
- b adanya unsur kesalahan;
- c adanya kerugian yang diderita;

⁹ Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm.335-337.

¹⁰ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2006), hlm. 73-79.

d adanya hubungan kausalitas antara kesalahan dan kerugian.

Kesalahan yang dimaksud adalah unsur yang bertentangan dengan hukum. Pengertian hukum tidak hanya bertentangan dengan undang-undang tetapi juga kepatutan dan kesusilaan dalam masyarakat.

2. Prinsip Praduga Untuk Selalu Bertanggung Jawab

Prinsip ini menyatakan bahwa tergugat selalu dianggap bertanggung jawab (presumption of liability principle), sampai ia dapat membuktikan bahwa ia tidak bersalah.

Kata “dianggap” pada prinsip “presumption of liability” adalah penting, karena ada kemungkinan tergugat membebaskan diri dari tanggung jawab, yaitu dalam hal ia dapat membuktikan bahwa ia telah “mengambil” semua tindakan yang diperlukan untuk menghindari terjadinya kerugian.¹¹

3. Prinsip Praduga Untuk Tidak Selalu Bertanggung Jawab

Prinsip ini adalah kebalikan dari prinsip yang kedua, prinsip praduga untuk tidak selalu bertanggung jawab hanya dikenal dalam lingkup transaksi konsumen yang sangat terbatas. Contoh dari penerapan prinsip ini adalah pada hukum pengangkutan. Kehilangan atau kerusakan pada bagasi kabin atau bagasi tangan, yang biasanya dibawa dan diawasi oleh penumpang (konsumen) adalah tanggung jawab dari penumpang. Dalam hal ini pengangkut (pelaku usaha) tidak dapat dimintakan pertanggungjawabannya. Pihak yang dibebankan untuk membuktikan kesalahan itu ada pada konsumen.

¹¹ E. Suherman, *Masalah Tanggung Jawab Pada Charter Pesawat Udara Dan Beberapa Masalah Lain Dalam Bidang Penerbangan (Kumpulan Karangan)*, Cet. II, (Bandung: Alumni, 1979), hlm. 21.

4. Prinsip Tanggung Jawab Mutlak

Prinsip tanggung jawab mutlak (strict liability) sering diidentikkan dengan prinsip tanggung jawab absolut (absolute liability). Kendati demikian ada pula para ahli yang membedakan kedua terminologi di atas.

Ada pendapat yang menyatakan, strict liability adalah prinsip tanggung jawab yang menetapkan kesalahan tidak sebagai faktor yang menentukan. Namun ada pengecualian-pengecualian yang memungkinkan untuk dibebaskan dari tanggung jawab, misalnya pada keadaan force majeure. Sebaliknya absolute liability adalah prinsip tanggung jawab tanpa kesalahan dan tidak ada pengecualiannya.

Strict liability disamakan dengan absolute liability, dalam prinsip ini tidak ada kemungkinan untuk membebaskan diri dari tanggung jawab, kecuali apabila kerugian yang timbul karena kesalahan pihak yang dirugikan sendiri. Tanggung jawab adalah mutlak.

5. Prinsip Tanggung Jawab Dengan Pembatasan

Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan (limitation of liability principle) ini sangat disenangi oleh pelaku usaha untuk dicantumkan sebagai klausula eksonerasi dalam perjanjian standar yang dibuatnya. Dalam perjanjian cuci cetak film, misalnya ditentukan, bila film yang ingin dicuci atau dicetak itu hilang atau rusak (termasuk akibat kesalahan petugas), maka si konsumen hanya dibatasi ganti kerugian sebesar sepuluh kali harga satu rol film baru.

Menurut Komar Kantaatmaja sebagaimana dikutip oleh Shidarta menyatakan tanggung jawab profesional adalah tanggung jawab hukum (legal

liability) dalam hubungan dengan jasa profesional yang diberikan kepada klien. Tanggung jawab profesional ini dapat timbul karena mereka (para penyedia jasa profesional) tidak memenuhi perjanjian yang mereka sepakati dengan klien mereka atau akibat dari kelalaian penyedia jasa tersebut mengakibatkan terjadinya perbuatan melawan hukum.¹²

Tanggung jawab (responsibility) merupakan suatu refleksi tingkah laku manusia. Penampilan tingkah laku manusia terkait dengan kontrol jiwanya, merupakan bagian dari bentuk pertimbangan intelektualnya atau mentalnya. Bilamana suatu keputusan telah diambil atau ditolak, sudah merupakan bagian dari tanggung jawab dan akibat pilihannya. Tidak ada alasan lain mengapa hal itu dilakukan atau ditinggalkan. Keputusan tersebut dianggap telah dipimpin oleh kesadaran intelektualnya.¹³

Tanggung jawab dalam arti hukum adalah tanggung jawab yang benar-benar terkait dengan hak dan kewajibannya, bukan dalam arti tanggung jawab yang dikaitkan dengan gejolak jiwa sesaat atau yang tidak disadari akibatnya.

Dalam memberikan pelayanannya, profesional itu bertanggung jawab kepada diri sendiri dan kepada masyarakat. Bertanggung jawab kepada diri sendiri, artinya dia bekerja karena integritas moral, intelektual dan profesional sebagai bagian dari kehidupannya. Dalam memberikan pelayanan sebagai bagian dari kehidupannya. Dalam memberikan pelayanan, seorang profesional selalu

¹² Shidarta, op.cit., hlm. 82.

¹³ Masyhur Efendi, *Dimensi / Dinamika Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Nasional Dan Internasional*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hlm. 121.

mempertahankan cita-cita luhur profesi sesuai dengan tuntutan kewajiban hati nuraninya.

Bertanggung jawab kepada masyarakat, artinya kesediaan memberikan pelayanan sebaik mungkin tanpa membedakan antara pelayanan bayaran dan pelayanan cuma-cuma serta menghasilkan layanan yang bermutu, yang berdampak positif bagi masyarakat. Pelayanan yang diberikan tidak semata-mata bermotif mencari keuntungan, melainkan juga pengabdian kepada sesama manusia.

Bertanggung jawab juga berani menanggung segala resiko yang timbul akibat dari pelayanannya itu. Kelalaian dalam melaksanakan profesi menimbulkan dampak yang membahayakan atau mungkin merugikan diri sendiri, orang lain dan berdosa kepada Tuhan.¹⁴

B. KAJIAN UMUM PERSERO

Perusahaan perseroan (persero) adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh pemerintah (atas nama negara) yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.

Ciri-ciri persero adalah sebagai berikut:

1. Pendirian persero diusulkan oleh menteri kepada presiden

¹⁴ Abdulkadir Muhamad, *Etika Profesi Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001), hlm.60.

2. Pelaksanaan pendirian dilakukan oleh menteri dengan memperhatikan perundang-undangan
3. Statusnya berupa perseroan terbatas yang diatur berdasarkan undang-undang
4. Modalnya berbentuk saham
5. Sebagian atau seluruh modalnya adalah milik negara dari kekayaan negara yang dipisahkan
6. Organ persero adalah RUPS, direksi dan komisaris
7. Menteri yang ditunjuk memiliki kuasa sebagai pemegang saham milik pemerintah

Apabila seluruh saham dimiliki pemerintah, maka menteri berlaku sebagai RUPS, jika hanya sebagian, maka sebagai pemegang saham perseroan terbatas RUPS bertindak sebagai kekuasaan tertinggi perusahaan Dipimpin oleh direksi. Laporan tahunan diserahkan ke RUPS untuk disahkan

1. Tidak mendapat fasilitas negara
2. Tujuan utama memperoleh keuntungan
3. Hubungan-hubungan usaha diatur dalam hukum perdata
4. Pegawainya berstatus pegawai swasta

Fungsi RUPS dalam persero pemerintah ialah memegang segala wewenang yang ada dalam perusahaan tersebut. RUPS juga berwenang untuk mengganti komisaris dan direksi. Direksi persero adalah orang yang bertanggung jawab atas pengurusan persero baik di dalam maupun diluar pengadilan. Pengangkatan dan pemberhentian dilakukan okeh RUPS. Komisaris adalah organ persero yang bertugas dalam pengawasan kinerja persero itu, dan melaporkannya pada RUPS.

Pada beberapa persero, pemerintah telah melakukan perubahan mendasar pada kepemilikannya dengan membuat persero tersebut menjadi perusahaan terbuka yang sahamnya bisa dimiliki oleh publik. Contohnya adalah PT Telekomunikasi Indonesia (Persero) Tbk.

Persero terbuka sesuai kebijakan pemerintah tentang privatisasi. Privatisasi adalah penjualan sebagian atau seluruh saham persero kepada pihak lain untuk peningkatan kualitas. Persero yang diprivatisasi adalah yang unsur usahanya kompetitif dan teknologinya cepat berubah. Persero yang tidak bisa diubah ialah:

1. Persero yang menurut perundang-undangan harus berbentuk BUMN
2. Persero yang bergerak di bidang hankam negara
3. Persero yang diberi tugas khusus untuk kepentingan masyarakat
4. Persero yang bergerak di bidang Sumber Daya Alam yang secara tegas dilarang diprivatisasi oleh UU

C. KAJIAN UMUM KEUANGAN NEGARA

Keuangan negara merupakan urat nadi dalam pembangunan suatu negara dan amat menentukan kelangsungan perekonomian baik sekarang maupun yang akan datang. Dalam rangka pencapaian tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam alenia IV Pembukaan Undang – Undang Dasar 1945 dibentuk pemerintahan Negara yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam berbagai bidang. Pembentukan pemerintahan Negara terebut menimbulkan hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara.

1. Ruang Lingkup dan Pengertian Keuangan Negara

Pengertian Keuangan Negara dapat dirumuskan melalui pendekatan¹⁵. Pendekatan tersebut adalah :

a. Pendekatan dari sisi obyek

Dari sisi obyek, yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

b. Pendekatan dari sisi subyek

Dari sisi subyek, yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut diatas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan Keuangan Negara.

c. Pendekatan dari sisi proses

Dari sisi Proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut diatas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.

d. Pendekatan dari sisi tujuan

¹⁵ Pemerintah Republik Indonesia, 2003. Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Jakarta : IBTA LP3AB.

Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut diatas dalam rangka penyelenggaraan pemerintah negara.

Dalam pasal 1 ayat 1 Undang – Undang No 17 Tahun 2003, yang dimaksud dengan keuangan Negara adalah :

“semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.

Dalam pasal 2 Undang – Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, keuangan negara meliputi :

a. Hak Negara.

untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman.

b. Kewajiban Negara.

Untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga.

b. Penerimaan Negara

c. Pengeluaran Negara

d. Penerimaan Daerah

e. Pengeluaran Daerah

f. Kekayaan Negara / Kekayaan Daerah yang dikelola sendiri atau pihak lain yang berupa uang, surat berharga, piutang barang, serta hak – hak lain

yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara / perusahaan daerah.

- g. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka menyelenggarakan tugas pemerintahan dan / atau kepentingan umum.
- h. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah

Tujuan dari keuangan negara adalah dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam menyelenggarakan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang – Undang dasar¹⁶.

Good Governance mengandung makna tata pemerintahan yang baik, pengelolaan pemerintahan yang baik, penyelenggaraan pemerintahan yang baik, penyelenggaraan negara yang baik, ataupun administrasi negara yang baik. Penerapan prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas diakui sebagai ladan awal bagi terwujudnya tata pemerintahan yang baik secara umum. Yang dimaksud *transparansi* adalah akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan, pemerintah dan berbagai kebijakan publik, kemudian yang dimaksud *partisipasi* adalah keterlibatan aktif masyarakat dalam kegiatan yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan, dan yang dimaksud dengan *akuntabilitas* adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan

¹⁶ Dadang Solihin, *Mewujudkan Keuangan Negara Yang Transparan, Partisipatif, Akuntabel*. Jakarta : 2006. Hlm 2

seseorang / pimpinan organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban atau keterangan. Dengan adanya prinsip akuntabilitas ini, proses pengambilan keputusan atau kinerja dapat dimonitor, dinils, dan dikritisi¹⁷.

Manfaat dari adanya good governance adalah¹⁸ :

- a. Berkurangnya secara nyata praktik KKN di birokrasi
- b. Terciptanya sistem dan keterlaksanaannya pemerintah yang bersih, efisien, efektif, transparan, profesional, dan akuntabel.
- c. Terhapusnya peraturan perundang – undangan dan tindakan yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara, kelompok, atau golongan masyarakat.
- d. Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik.
- e. Terjaminnya konsistensi dan kepastian hukum seluruh peraturan perundang – undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah.

2. Azas – Azas Keuangan Negara

Dalam mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggungjawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang – Undang Dasar. Sesuai dengan amanat Pasal 23 C Undang – Undang Dasar 1945, Undang–Undang tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan

¹⁷ Ibid. Hal 6
¹⁸ Ibid. Hal 11

pokok yang telah ditetapkan dalam Undang – Undang Dasar tersebut ke dalam azas – azas umum yang meliputi¹⁹ :

a. Azas – azas yang telah lama dikenal :

1) Azas tahunan.

Memberikan persyaratan bahwa anggaran negara dibuat secara tahunan yang harus mendapat persetujuan dari badan legislatif (DPR).

a) Pasal 4 UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara :

Tahun Anggaran meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.

b) Pasal 11 ayat 1, UU No 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara :

APBN merupakan wujud pengelolaan keuangan Negara yang ditetapkan tiap tahun dengan UU.

2) Azas universalitas.

Asas universalitas mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran.

Pasal 14, UU No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara:

(2) Menteri/pimpinan lembaga menyusun dokumen pelaksanaan anggaran untuk kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya berdasarkan alokasi anggaran yang ditetapkan oleh Presiden.

(3) Di dalam dokumen pelaksanaan anggaran, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), diuraikan sasaran yang hendak dicapai, fungsi, program dan rincian kegiatan, anggaran yang disediakan untuk mencapai sasaran tersebut, dan rencana penarikan dana tiap-tiap satuan kerja, serta pendapatan yang diperkirakan.

¹⁹ www.google.com kata kunci “azas- azas keuangan negara”, DIUNDUH PADA 28 Desember 2012

(4) Pada dokumen pelaksanaan anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilampirkan rencana kerja dan anggaran Badan Layanan Umum dalam lingkungan kementerian negara yang bersangkutan.

3) Azas Kesatuan

Asas kesatuan menghendaki agar semua Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran.

4) Azas spesialisas

Asas spesialisas mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.

b. Azas – azas baru (best practices)

1) Azas akuntabilitas berorientasi pada hasil.

asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

a) Pasal 14, UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara :

- (1) Dalam rangka penyusunan rancangan APBN, menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga tahun berikutnya.
- (2) Rencana kerja dan anggaran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai.
- (3) Rencana kerja dan anggaran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun.

2) Azas profesionalitas.

Mengharuskan pengelolaan keuangan negara ditangani oleh tenaga yang profesional.

3) Azas proporsionalitas

Pengalokasian anggaran dilaksanakan secara proporsional pada fungsi-fungsi kementerian/lembaga sesuai dengan tingkat prioritas dan tujuan yang ingin dicapai.

4) Azas keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara.

Mewajibkan adanya keterbukaan dalam pembahasan, penetapan, dan perhitungan anggaran serta atas hasil pengawasan oleh lembaga audit yang independen.

5) Azas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Memberi kewenangan lebih besar pada Badan Pemeriksa Keuangan untuk melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara secara objektif dan independen.

D. KAJIAN UMUM DIREKSI

1. Pengertian Direksi

Direksi adalah Organ Perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan serta mewakili Perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.

2. Pengangkatan Direksi

- a. Direksi diangkat oleh RUPS
- b. Direksi Perseroan terdiri atas 1 (satu) orang anggota Direksi atau lebih

- c. Yang dapat diangkat menjadi anggota Direksi adalah orang perseorangan yang cakap melakukan perbuatan hukum dan tidak pernah dinyatakan pailit atau dihukum karena merugikan negara dalam waktu 5 (lima) tahun sebelum pengangkatan.

3. Tugas Direksi

Direksi dalam menjalankan perseroan memiliki, tugas-tugas, yaitu :

- a. Direksi wajib dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab menjalankan tugas pengurusan Perseroan dengan tetap memperhatikan keseimbangan kepentingan seluruh pihak yang berkepentingan dengan aktivitas Perseroan
- b. Direksi wajib tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, Anggaran Dasar dan keputusan RUPS dan memastikan seluruh aktivitas Perseroan telah sesuai dengan ketentuan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku, Anggaran Dasar, keputusan RUPS serta peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh Perseroan
- c. Direksi dalam memimpin dan mengurus Perseroan semata-mata hanya untuk kepentingan dan tujuan Perseroan dan senantiasa berusaha meningkatkan efisiensi dan efektivitas Perseroan
- d. Direksi senantiasa memelihara dan mengurus kekayaan Perseroan secara amanah dan transparan. Untuk itu Direksi mengembangkan system pengendalian internal dan system manajemen resiko secara terstruktur dan komprehensif
- e. Direksi akan menghindari kondisi dimana tugas dan kepentingan Perseroan berbenturan dengan kepentingan pribadi.

4. Berakhirnya Masa Tugas Direksi

- a. Anggota Direksi dapat diberhentikan sewaktu-waktu berdasarkan keputusan RUPS dengan menyebutkan alasannya
- b. Jangka waktu masa tugas direksi diatur dalam Anggaran Dasar atau Akte Pendirian
- c. Jika diberhentikan sementara waktu sebelum masa tugasnya oleh RUPS/Komisaris maka dalam jangka waktu 30 hari diadakan RUPS untuk memberi kesempatan Direksi tersebut membela diri. Apabila dalam jangka waktu 30 hari tidak ada RUPS maka pemberhentian sementara batal demi hukum
- d. Pemberhentian anggota Direksi berlaku sejak:
 - 1). ditutupnya RUPS apabila anggota Direksi diberhentikan sewaktu-waktu
 - 2). tanggal keputusan untuk memberhentikan anggota Direksi
 - 3). tanggal lain yang ditetapkan dalam RUPS

5. Kewajiban Direksi

Kewajiban Direksi di dalam perseroan, yaitu :

- a. Direksi wajib bertanggung jawab penuh atas pengurusan Perseroan untuk kepentingan dan tujuan Perseroan serta mewakili Perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan. Sebagai organ yang wajib bertanggungjawab, Direksi mempertanggungjawabkan kepengurusan itu kepada RUPS
- b. Direksi wajib membuat dan memelihara Daftar Pemegang Saham, Risalah RUPS dan Risalah Rapat Direksi, menyelenggarakan pembukuan Perseroan;

melaporkan kepemilikan sahamnya dan keluarga yang dimiliki pada Perseroan atau Perseroan lain.

- c. Direksi wajib menyiapkan laporan tahunan (termasuk pertanggung jawaban tahunan) untuk RUPS.
- d. Direksi wajib memberikan keterangan kepada RUPS mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan kepentingan perseroan.
- e. Direksi menyelenggarakan RUPS tahunan atau RUPS lain yang dianggap perlu (termasuk melakukan pemanggilan dan lain-lain).
- f. Direksi wajib meminta persetujuan RUPS untuk mengalihkan atau menjadikan jaminan sebagian besar atau seluruh kekayaan Perseroan.
- g. Direksi wajib menyiapkan rencana penggabungan, peleburan atau pengambilalihan untuk diajukan kepada RUPS.

6. Kewenangan Direksi

Direksi memiliki kewenangan, yaitu :

- a. Direksi berwenang untuk mengusulkan kepada RUPS :
 - 1) Perubahan anggaran dasar
 - 2) Pembelian kembali saham dan pengalihan saham tersebut kepada pihak lain
 - 3) Penambahan modal
- b. Direksi berwenang untuk mengatur dan menyelenggarakan kegiatan usaha Perseroan
- c. Direksi berwenang mengelola kekayaan Perseroan
- d. Direksi berwenang mewakili Perseroan di dalam dan di luar Pengadilan

- e. Direksi berwenang untuk mendapatkan gaji dan tunjangan lainnya sesuai Anggaran Dasar/Akte Pendirian
- f. Direksi berwenang untuk membela diri dalam forum RUPS jika Direksi telah diberhentikan untuk sementara waktu oleh RUPS/Komisaris
- g. Direksi berwenang untuk mengajukan usul kepada Pengadilan Negeri agar perseroan dinyatakan pailit setelah didahului dengan Persetujuan RUPS

7. Pertanggungjawaban Pribadi Direksi

Setiap anggota Direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian Perseroan apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya. Dalam hal Direksi terdiri atas 2 (dua) anggota Direksi atau lebih, tanggung jawab berlaku secara tanggung renteng bagi setiap anggota Direksi. Anggota Direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian apabila dapat membuktikan:

- a. kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
- b. telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan
- c. tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan
- d. telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut

8. Batas – Batas Kewenangan Direksi

- a. Pasal 98 ayat (3) UUPT menentukan bahwa kewenangan Direksi untuk mewakili Perseroan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah tidak terbatas dan tidak bersyarat, kecuali ditentukan lain dalam (dibatasi oleh):
 1. UUPT,
 2. Anggaran dasar, atau
 3. Keputusan RUPS.
- b. Sesuai dengan asas hukum, pembatasan yang ditentukan oleh Anggaran Dasar (sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (3) UUPT) tidak boleh bertentangan dengan UUPT; Artinya, Anggaran Dasar tidak dapat “memasung” kewenangan anggota Direksi yang telah diberikan oleh UUPT.
- c. Pembatasan terhadap kewenangan Direksi oleh RUPS tidak boleh “memasung” kewenangan Direksi yang telah ditetapkan oleh UUPT; Bahkan, tidak boleh bertentangan dengan Anggaran Dasar.
- d. Hal itu sejalan dengan ketentuan Pasal 98 ayat (4) UUPT yang berbunyi:

Keputusan RUPS sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak boleh bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang ini dan/atau anggaran dasar Perseroan.
- e. Namun, ketentuan Pasal 98 ayat (4) UUPT tidak membatasi kewenangan RUPS untuk mengubah anggaran dasar sebagaimana ditentukan Pasal 19 ayat (1) UUPT sepanjang perubahan tersebut tidak bertentangan dengan UUPT tersebut.

- f. Pasal 7 UU BUMN menentukan para anggota Direksi, Komisaris dan Dewan Pengawas dilarang mengambil keuntungan pribadi baik secara langsung maupun tidak langsung dari kegiatan BUMN selain penghasilan yang sah.
- g. Sampai saat ini apabila Direksi & Komisaris menyalahgunakan wewenangnya dalam menjalankan tugasnya, di Indonesia belum dikriminalisasi sebagai tindak pidana; Namun dapat digugat secara perdata.
- h. Kecuali perbuatan tersebut merugikan keuangan negara, maka perbuatan tersebut merupakan tindak pidana korupsi sebagaimana hal itu dapat dilakukan oleh Direksi & Komisaris BUMN.
- i. Juga tidak diperkenankan anggota Direksi & Komisaris suatu perseroan terbatas melakukan tindakan yang hanya untuk keuntungan atau kepentingan pihak lain yang menjadi mitra bisnisnya, lebih-lebih lagi apabila tindakan tersebut bukan saja tidak memberikan keuntungan tetapi malahan mengakibatkan kerugian bagi perseroan.
- j. Khusus bagi Direksi & Komisaris BUMN, hal tersebut sejalan dengan tujuan utama Persero sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Angka 2 UU BUMN bahwa tujuan utama Persero adalah mengejar keuntungan.
- k. Bagi BUMN dapat dipidana berdasarkan UU TPK
- l. Batas UUPT yang kedua adalah: Direksi menjalankan pengurusan sesuai dengan “maksud dan tujuan Perseroan” (Pasal 92 ayat (1) UUPT); Artinya, harus bersifat *intra vires* bukan *ultra vires*. Apabila anggota Direksi melakukan perbuatan untuk dan atas nama perseroan yang tidak sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan, maka perbuatan tersebut tidak

mengikat perseroan tetapi mengikat pribadi anggota Direksi yang bersangkutan.

- m. Maksud dan tujuan perseroan dari masing-masing perseroan tercantum dalam Anggaran Dasar masing-masing perseroan.
- n. Batas UUPT yang ketiga adalah ruang lingkup wewenang masing-masing anggota Direksi yang telah ditetapkan oleh RUPS sebagaimana dimaksud Pasal 92 ayat (5) UUPT atau berdasarkan keputusan Direksi sebagaimana dimaksud Pasal 92 ayat (6) UUPT; Apabila anggota Direksi melakukan perbuatan yang melampaui wewenangnya, maka perbuatan tersebut juga bersifat ultra vires karena itu mengikat pribadinya bukan mengikat perseroan.
- o. Menurut UUPT, dalam Anggaran Dasar maupun oleh RUPS serta berdasarkan keputusan Dewan Komisaris tidak ditentukan wewenang masing-masing Komisaris; Komisaris mengambil keputusan secara kolektif untuk segala hal dan segala urusan yang terkait dengan perseroan.

E. KAJIAN UMUM KOMISARIS

1. Pengertian Komisaris

Komisaris adalah Organ Perseroan yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan/atau khusus sesuai dengan anggaran dasar serta memberi nasihat kepada Direksi.

2. Pengangkatan Komisaris

Pengangkatan Komisaris dapat dilakukan dengan cara:

- a. Komisaris diangkat oleh RUPS

- b. Komisaris Perseroan terdiri atas 1 (satu) orang anggota Direksi atau lebih
- c. Anggota Dewan Komisaris diangkat untuk jangka waktu tertentu dan dapat diangkat kembali. Tata cara pengangkatan diatur dalam Anggaran Dasar.
- d. Yang dapat diangkat menjadi anggota Komisaris adalah orang perseorangan yang cakap melakukan perbuatan hukum dan tidak pernah dinyatakan pailit atau dihukum karena merugikan negara dalam waktu 5 (lima) tahun sebelum pengangkatan.

3. Pemberhentian Komisaris

Komisaris dapat diberhentikan apabila:

- a. Masa tugas Komisaris ditetapkan dalam Anggaran Dasar/Akte Pendirian
- b. Komisaris dapat diberhentikan sementara waktu oleh RUPS

4. Tugas Komisaris

Tugas Utama Komisaris adalah Komisaris wajib melakukan pengawasan terhadap kebijakan Direksi dalam menjalankan perseroan serta memberi nasihat kepada Direksi. Fungsi pengawasan dapat dilakukan oleh masing-masing Anggota Komisaris namun keputusan pemberian nasihat dilakukan atas nama Komisaris secara Kolektif (sebagai Board). Fungsi pengawasan adalah proses yang berkelanjutan. Oleh karena itu, Komisaris wajib berkomitmen tinggi untuk menyediakan waktu dan melaksanakan seluruh tugas komisaris secara bertanggungjawab. Pelaksanaan tugas tersebut diantaranya adalah :

- a. Pelaksanaan rapat secara berkala satu bulan sekali

- b. Pemberian nasihat, tanggapan dan/atau persetujuan secara tepat waktu dan berdasarkan pertimbangan yang memadai
- c. Pemberdayaan komite-komite yang dimiliki Komisaris. Contohnya Komite Audit, Komite Nominasi dll.
- d. Mendorong terlaksananya implementasi *good corporate governance*.

5. Wewenang Komisaris

Komisaris memiliki 2 (dua) wewenang, yaitu :

- a. Komisaris memiliki 2 (dua) wewenang, yaitu :
 - 1) Di dalam Anggaran Dasar Perseroan dapat ditetapkan wewenang Dewan komisaris untuk memberikan persetujuan atau bantuan kepada Direksi dalam melakukan perbuatan hukum tertentu (Pasal 117 ayat 1 UU PT).
 - 2) Jika direksi berhalangan dapat bertindak sebagai pengurus
 - 3) Meminta keterangan kepada Direksi
 - 4) Berwenang memasuki ruangan/tempat penyimpanan barang milik Perseroan untuk pengawasan
- b. Wewenang Represif

Dewan Komisaris dapat memberhentikan anggota Direksi untuk sementara dengan menyebutkan alasannya (Pasal 106 UU PT).

6. Kewajiban Komisaris

Kewajiban Komisaris, yaitu

- a. Komisaris berkewajiban mengawasi kebijakan Direksi dalam menjalankan Perseroan serta memberikan nasihat kepada Direksi

- b. Komisaris wajib dengan itikad baik dan penuh tanggungjawab menjalankan tugas untuk kepentingan dan usaha Perseroan
- c. Komisaris wajib melapor kepada Perseroan tentang kepemilikan sahamnya beserta keluarganya.

7. Pertanggungjawaban Pribadi Komisaris

Dalam hal terjadi kepailitan karena kesalahan atau kelalaian Dewan Komisaris dalam melakukan pengawasan terhadap pengurusan yang dilaksanakan oleh Direksi dan kekayaan Perseroan tidak cukup untuk membayar seluruh kewajiban Perseroan akibat kepailitan tersebut, setiap anggota Dewan Komisaris secara tanggung renteng ikut bertanggung jawab dengan anggota Direksi atas kewajiban yang belum dilunasi. Tanggung jawab berlaku juga bagi anggota Dewan Komisaris yang sudah tidak menjabat 5 (lima) tahun sebelum putusan pernyataan pailit diucapkan. Anggota Dewan Komisaris tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atas kepailitan Perseroan apabila dapat membuktikan:

- a. kepailitan tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
- b. telah melakukan tugas pengawasan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan;
- c. tidak mempunyai kepentingan pribadi, baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan oleh Direksi yang mengakibatkan kepailitan; dan
- d. telah memberikan nasihat kepada Direksi untuk mencegah terjadinya kepailitan.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. JENIS PENELITIAN

Berdasarkan judul dan rumusan masalah, penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Pada penelitian hukum jenis ini, seringkali hukum dikongsepkkan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang – undangan atau hukum yang dikongsepkkan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Penelitian ini merupakan :

1. Penelitian menarik asas hukum, dimana yang dilakukan terhadap hukum positif tertulis maupun tidak tertulis. Penelitian ini dapat digunakan untuk menarik asas – asas hukum dalam menafsirkan peraturan perundang – undangan. Selain itu, penelitian ini juga dapat digunakan untuk mencari asas hukum yang dirumuskan baik secara tersirat atau tersurat.
2. Penelitian sistematik hukum, dimana dilakukan terhadap pengertian dasar sistematik hukum yang meliputi subyek hukum, hak dan kewajiban, peristiwa hukum, hubungan hukum, maupun obyek hukum.
3. Penelitian taraf sinkronisasi peraturan perundang – undangan yang dilakukan dua cara, yaitu
 - a. Secara vertikal, disini yang dianalisa adalah peraturan perundang – undangan yang derajadnya berbeda yang mengatur bidang yang sama.

- b. Secara horizontal, dimana yang dianalisa adalah peraturan perundang – undangan yang sama derajat dan mengatur bidang yang sama.
4. Penelitian perbandingan hukum, dimana dilakukan terhadap berbagai sistem hukum yang berlaku di masyarakat.
5. Penelitian sejarah hukum, dimana dilakukan dengan menganalisa peristiwa hukum secara kronologis dan melihat hubungannya dengan gejala sosial yang ada

B. METODE PENDEKATAN

Penelitian skripsi ini menggunakan pendekatan kualitatif, yaitu dengan menekankan analisisnya pada proses penyimpulan komparasi (membandingkan), serta pada analisis terhadap dinamika hubungan fenomena yang diamati dengan menggunakan logika ilmiah. Penelitian kualitatif karena bahan hukum yang dibutuhkan dan digunakan berupa selebaran – selebaran informasi yang tidak perlu dikuantifikasikan. Penelitian ini juga merupakan pendekatan yang menghasilkan bahan hukum deskriptif berupa kata – kata tertulis atau lisan dari orang – orang dan perilaku yang diamati yang tidak dituangkan ke dalam variable atau hipotesis. Dalam penelitian hukum ini pendekatan yang digunakan didalam penelitian hukum adalah pendekatan kasus. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah masalah apa yang terjadi dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi. Telaah demikian diperlakukan oleh peneliti memang ingin mengungkap masalah dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang sedang dipelajari

Pendekatan yang dilakukan Penulis adalah pendekatan perundang-undangan, yaitu melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan tema

sentral penelitian. Yakni Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

C. BAHAN HUKUM

Sumber bahan hukum sebagai epistemologi dalam penelitian menempati urgensi tinggi karena disinilah letak kekayaan bahan hukum yang akan diperoleh sehingga bisa menghasilkan penelitian yang sempurna. Adapun sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian skripsi ini berupa Undang – Undang yang memuat pembahasan tersebut. Bahan hukum yang dimaksud dihimpun melalui telaah kepustakaan yang diklasifikasikan atas sumber bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

1. Sumber Bahan hukum Primer.

Merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer pada penelitian ini diperoleh dari sumber utama dan *pertama* ialah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara. Hal ini dilakukan untuk memperoleh integralisasi pemahaman dari berbagai sudut pandang penafsiran. Dan yang *kedua* berupa Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

2. Bahan hukum sekunder berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Bahan hukum sekunder sebagai pendukung dalam penelitian ini yaitu buku-buku teks yang ditulis para ahli hukum, jurnal hukum, artikel, internet, hasil penelitian dan sumber lainnya yang memiliki korelasi untuk mendukung penelitian ini.

3. Bahan hukum Tersier, terdiri dari Kamus Hukum Bahasa Indonesia, Ensiklopedi, Wikipedia, dll.

D. TEKNIK PENGUMPULAN BAHAN HUKUM

Prosedur pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan yaitu pengumpulan data dengan jalan membaca peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen resmi maupun literature-literatur yang erat kaitannya dengan permasalahan yang dibahas berdasarkan data sekunder. Dari data tersebut kemudian dianalisis dan dirumuskan sebagai data penunjang di dalam penelitian ini.

Setelah isu hukum ditetapkan, Penulis melakukan penelusuran mencari bahan-bahan hukum yang relevan terhadap isu hukum yang dihadapi. Dalam hal penelitian menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yang dilakukan adalah mencari peraturan perundang-undangan mengenai atau berkaitan dengan isu tersebut yaitu aturan hukum di Indonesia yang meliputi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara untuk membahas Pembatasan Tanggung Jawab Persero Dalam Rangka Meningkatkan Keuangan Negara.

E. TEKNIK PENGOLAHAN BAHAN HUKUM

Pengolahan bahan hukum dilakukan secara deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum terhadap permasalahan konkret yang dihadapi . Setelah diperoleh data yang akan diteliti, kemudian dilakukan analisis terhadap data tersebut. Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke

dalam pola, kategori, satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.

Analisis bahan hukum dilakukan dengan mengelompokkan dan mengkategorisasikan, kemudian proses pengorganisasian dan pengelompokkan data. Dalam penelitian ini, Penulis menggunakan teknik analisis data kualitatif yaitu dengan mengumpulkan data, mengkualifikasikan kemudian menghubungkan teori yang berhubungan dengan masalah dan tahap terakhir adalah menarik kesimpulan dari sumber penelitian yang diolah, sehingga pada akhirnya dapat diketahui Pembatasan Tanggung Jawab Persero Dalam Rangka Meningkatkan Keuangan Negara.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. PEMBATAAN TANGGUNG JAWAB DIREKSI PERSERO DALAM RANGKA MENINGKATKAN KEUANGAN NEGARA.

Dari hasil penelitian yang menggunakan jenis penelitian normatif dan dengan menggunakan pendekatan penelitian kualitatif, maka diperoleh data tentang pembatasan tanggungjawab direksi persero dalam rangka meningkatkan keuangan negara, yaitu :

1. Pembatasan tanggung jawab terdiri dari dua kata, yakni pembatasan dan tanggung jawab. Sebelum membahas pengertian pembatasan tanggung jawab kita terlebih dahulu sebaiknya mengetahui pengertian keduanya. Pengertian pembatasan menurut KBBI adalah pem-ba-tas-an *n* 1 proses, cara, perbuatan membatasi; 2 *Ling* syarat yg menentukan atau membatasi penerapan kaidah. Dari pengertian di atas dapat disimpulkan pengertian pembatasan adalah cara membatasi. Berikutnya pengertian tanggung jawab dapat diketahui melalui teori tanggung jawab shidarta.

Secara umum prinsip-prinsip tanggung jawab dalam hukum dapat dibedakan sebagai berikut:²⁰

a. Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Unsur Kesalahan

Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan (fault liability atau liability based on fault) adalah prinsip yang cukup umum berlaku dalam hukum pidana dan perdata. Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, khususnya pasal 1365, 1366, dan 1367, prinsip ini dipegang secara teguh. Prinsip ini menyatakan, seseorang baru dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara hukum jika ada unsur kesalahan yang dilakukannya.

Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang lazim dikenal sebagai pasal tentang perbuatan melawan hukum, mengharuskan terpenuhinya empat unsur pokok, yaitu:

- 1) adanya perbuatan;
- 2) adanya unsur kesalahan;
- 3) adanya kerugian yang diderita;
- 4) adanya hubungan kausalitas antara kesalahan dan kerugian.

Kesalahan yang dimaksud adalah unsur yang bertentangan dengan hukum. Pengertian hukum tidak hanya bertentangan dengan undang-undang tetapi juga kepatutan dan kesusilaan dalam masyarakat.

²⁰ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2006), hlm. 73-79.

b. Prinsip Praduga Untuk Selalu Bertanggung Jawab

Prinsip ini menyatakan bahwa tergugat selalu dianggap bertanggung jawab (presumption of liability principle), sampai ia dapat membuktikan bahwa ia tidak bersalah.

Kata “dianggap” pada prinsip “presumption of liability” adalah penting, karena ada kemungkinan tergugat membebaskan diri dari tanggung jawab, yaitu dalam hal ia dapat membuktikan bahwa ia telah “mengambil” semua tindakan yang diperlukan untuk menghindarkan terjadinya kerugian.²¹

c. Prinsip Praduga Untuk Tidak Selalu Bertanggung Jawab

Prinsip ini adalah kebalikan dari prinsip yang kedua, prinsip praduga untuk tidak selalu bertanggung jawab hanya dikenal dalam lingkup transaksi konsumen yang sangat terbatas. Contoh dari penerapan prinsip ini adalah pada hukum pengangkutan. Kehilangan atau kerusakan pada bagasi kabin atau bagasi tangan, yang biasanya dibawa dan diawasi oleh penumpang (konsumen) adalah tanggung jawab dari penumpang. Dalam hal ini pengangkut (pelaku usaha) tidak dapat dimintakan pertanggungjawabannya. Pihak yang dibebankan untuk membuktikan kesalahan itu ada pada konsumen.

d. Prinsip Tanggung Jawab Mutlak

Prinsip tanggung jawab mutlak (strict liability) sering diidentikkan dengan prinsip tanggung jawab absolut (absolute liability). Kendati demikian ada pula para ahli yang membedakan kedua terminologi di atas.

²¹ E. Suherman, *Masalah Tanggung Jawab Pada Charter Pesawat Udara Dan Beberapa Masalah Lain Dalam Bidang Penerbangan (Kumpulan Karangan)*, Cet. II, (Bandung: Alumni, 1979), hlm. 21.

Ada pendapat yang menyatakan, strict liability adalah prinsip tanggung jawab yang menetapkan kesalahan tidak sebagai faktor yang menentukan. Namun ada pengecualian-pengecualian yang memungkinkan untuk dibebaskan dari tanggung jawab, misalnya pada keadaan force majeure. Sebaliknya absolute liability adalah prinsip tanggung jawab tanpa kesalahan dan tidak ada pengecualiannya.

Strict liability disamakan dengan absolute liability, dalam prinsip ini tidak ada kemungkinan untuk membebaskan diri dari tanggung jawab, kecuali apabila kerugian yang timbul karena kesalahan pihak yang dirugikan sendiri. Tanggung jawab adalah mutlak.

e. Prinsip Tanggung Jawab Dengan Pembatasan

Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan (*limitation of liability principle*) ini sangat disenangi oleh pelaku usaha. Pelaku usaha disini tidak harus menanggung semua tanggung jawab, hal ini biasanya dicantumkan sebagai klausula eksonerasi dalam perjanjian standar yang dibuatnya. Dalam perjanjian cuci cetak film, misalnya ditentukan, bila film yang ingin dicuci atau dicetak itu hilang atau rusak (termasuk akibat kesalahan petugas), maka si konsumen hanya dibatasi ganti kerugian sebesar sepuluh kali harga satu rol film baru.

Teori yang sesuai digunakan untuk menjawab rumusan masalah peneliti adalah teori keadilan. Memang sangat sulit untuk mendefinisikan keadilan. Kita dapat mengetahui melalui pendekatan-pendekatan yang dilakukan oleh para ahli hukum, seperti yang disebutkan di bawah ini.

Pandangan Yusuf Qardhawi, Keadilan menurut islam adalah hendaknya kita memberikan kepada segala yang berhak akan haknya, baik secara pribadi atau secara berjamaah, atau secara nilai apa pun, tanpa melebihi atau mengurangi, sehingga tidak sampai mengurangi haknya dan tidak pula menyelewengkan hak orang lain.²²

Al Qur'an menjadikan keadilan di antara manusia itu sebagai hadaf (tujuan) risalah langit, sebagaimana firman Allah s.w.t.: "Sesungguhnya Kami telah mengutus rasul-rasul Kami dengan membawa bukti-bukti yang nyata dan telah Kami turunkan bersama mereka Al Kitab dan neraca (keadilan) supaya manusia dapat melaksanakan keadilan." (Al Hadid: 25).

Allah SWT berfirman:

"Dan Allah telah meninggikan langit dan Dia meletakkan neraca (keadilan). Supaya kamu jangan melampaui batas tentang neraca itu. Dan tegakkanlah timbangan itu dengan adil dan janganlah kamu mengurangi neraca itu." (Ar-Rahman: 7-9).

Dari melihat ayat di atas dapat disimpulkan bahwa pilar kehidupan pribadi, rumah tangga dan masyarakat adalah "Keadilan." dan islam sangat menjunjung tinggi nilai keadilan seperti yang termaktub dalam surat Al Hadid: 25 dan Ar-Rahman: 7-9.

Menurut pandangan penganut Teori Etis, hukum itu semata-mata bertujuan untuk menemukan keadilan. Isi hukum ditentukan oleh keyakinan yang etis tentang apa yang adil dan tidak adil. Hakekat keadilan menurut penganut teori etis terletak pada penilaian terhadap suatu perlakuan atau tindakan, yaitu pihak

²² Adil (Keadilan) Dalam Pandangan Yusuf Qardhawi, telah dimuat di majalah Amanah No. 68 TH XIX Desember 2005 / Syawal – Dzulqa'dah 1426 H

yang memperlakukan dan pihak yang diperlakukan. Kesulitan penerapan hakekat keadilan tersebut terletak pada pemberian batasan tentang isi yang memperlakukan dan pihak yang diperlakukan. Kesulitan penerapan hakekat keadilan tersebut terletak pada pemberian batasan tentang isi keadilan, sehingga dalam praktek ada kecenderungan untuk memberikan penilaian terhadap rasa keadilan hanya menurut pihak yang menerima perlakuan saja.

Pandangan-pandangan Aristoteles tentang keadilan bisa kita dapatkan dalam karyanya *nichomachean ethics*, *politics*, dan *rethoric*. Lebih khususnya, dalam buku *nicomachean ethics*, buku itu sepenuhnya ditujukan bagi keadilan, yang, berdasarkan filsafat umum Aristoteles, mesti dianggap sebagai inti dari filsafat hukumnya, “karena hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan”.²³

Dari pandangan Aristoteles yang paling penting ialah pendapat bahwa keadilan mesti dipahami dalam pengertian kesamaan. Namun Aristoteles membuat pembedaan penting antara keadilan komutatif dan keadilan distributif. Keadilan komutatif mempersamakan setiap manusia sebagai satu unit. Inilah yang sekarang biasa kita pahami tentang kesamaan dan yang kita maksudkan ketika kita mengatakan bahwa semua warga adalah sama di depan hukum. Misalnya, dalam hukum keperdataan adanya kontrak kerja antara pengusaha dengan buruh. Posisi buruh dan pengusaha dianggap sama di mata hukum. Keadilan distributif memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuannya, prestasinya, dan sebagainya. Misalnya, keadilan distributif lazimnya berhubungan

²³ Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, (Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2004), hlm 24.

dengan hukum publik suatu Negara. Dalam kaitannya dengan O.Notohamidjojo mengatakan bahwa keadilan distributif berkenaan dengan pembagian beban sosial, fungsi dan kehormatan publik. Ukuran untuk pembagiannya oleh Negara adalah proposional. Misalnya orang yang pandai diangkat menjadi menteri atau pegawai negeri.²⁴ Contoh lain dari keadilan distributif adalah petani karena jasanya kepada ketahanan pangan negara diberi pembagian atau redistribusi tanah sebesar 2 (dua) hektare kepada setiap petani. Kemudian guru dan dosen karena jasanya karena turut mencerdaskan kehidupan bangsa diberikan remunerasi atau tambahan gaji oleh negara.

Keadilan komutatif mempersamakan kedudukan setiap manusia, tanpa melihat dia adalah penguasa atau sipil, kaya atau miskin, pengusaha atau buruh. Dengan kata lain semua warga adalah sama di depan hukum. Misalnya, dalam hukum keperdataan adanya perjanjian penempatan tenaga kerja Indonesia Posisi calon TKI dengan pengusaha dianggap sama dalam pembuatan perjanjian.

Menurut Thomas Aquinas dan Ulpianus keadilan merupakan kehendak yang ajeg dan menetap untuk memberikan kepada masing-masing orang bagian haknya.²⁵

Teori keadilan yang paling tepat untuk menganalisis pembatasan tanggung jawab direksi dalam persero adalah teori Keadilan menurut Thomas Aquinas dan Ulpianus keadilan merupakan kehendak yang ajeg dan menetap untuk memberikan kepada masing-masing orang bagian haknya.

²⁴ O. Notohamidjojo, *Demi Keadilan dan Kemanusiaan*, (Jakarta: BPK Gunung Mulia, 1975), hal.85.

²⁵ Ibid. hal.86

Untuk menganalisis pembatasan tanggung jawab direksi dalam persero permasalahan lebih jelasnya kita dapat melihat dari kasus dibawah ini:

contoh kasus :

Kasus PT. Bank Mandiri Tbk. (Persero), dimana mantan Direktur Utama (Dirut) bank tersebut dituntut korupsi karena kredit yang disalurkan macet. Kedua, Mantan Dirut PT Jamsostek (Persero) dituntut korupsi, karena negara merugi Rp 311 miliar, terkait pembelian surat utang jangka menengah (medium term notes/MTN) pada empat perusahaan yaitu PT Dahana (Rp 97,8 miliar), PT Sapta Pranajaya (Rp 100 miliar), PT Surya Indo Pradana (Rp 80 miliar), dan PT Volgren (33,2 miliar). Pada kedua kasus ini hakim berpendapat Dirut terbukti merugikan keuangan negara sehingga memenuhi unsur tindak pidana korupsi.

Mantan Direktur Investasi PT Jamsostek, Andy Rachman Alamsyah, dituntut 15 tahun penjara dan denda Rp 200 juta subsider enam bulan kurungan. Ia harus membayar uang pengganti Rp 133,25 miliar, yang apabila tak dibayarkan dalam waktu satu bulan setelah putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap, hartanya akan disita atau dipidana penjara dua tahun.

Demikian tuntutan yang dibacakan bergantian tim jaksa penuntut umum yang diketuai Heru Chairuddin pada sidang di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, Rabu (29/3). Sidang dipimpin majelis hakim yang diketuai Sutjahjo Padmo. Selama pembacaan tuntutan hingga selesai, Andy terlihat tenang. Begitu juga keluarganya yang duduk di kursi baris pertama. Andy menjadi terdakwa

perkara korupsi di PT Jamsostek bersama mantan Direktur Utama PT Jamsostek, Ahmad Djunaedi, yang disidangkan terpisah. Keduanya didakwa melakukan tindak pidana korupsi dalam investasi medium term notes (MTN/surat utang jangka menengah) sepanjang Maret-Oktober 2001, yang merugikan negara Rp 311,085 miliar. Andy juga didakwa melakukan tindak pidana korupsi dalam investasi obligasi subordinasi yang diterbitkan Bank Global sepanjang Mei-Juni 2003 sehingga merugikan negara Rp 100 miliar. Jaksa Heru Chairuddin yang ditemui selepas sidang menuturkan, Andy R Alamsyah hanya dikenai tuntutan membayar uang pengganti sebesar Rp 133,25 miliar. Palsunya, ada sejumlah uang yang sudah dikembalikan meskipun hal itu tidak menghapuskan tindak pidananya. Harus diakui ada pengembalian. Selisih uangnya Rp 133,25 miliar, ini yang harus dibebankan sebagai uang pengganti, kata Heru. Menanggapi tuntutan itu, Andy mengatakan, sejak awal persidangan ia sudah meminta kepada jaksa untuk membuktikan bahwa dirinya memperkaya diri sendiri. Selepas sidang, penasihat hukum Andy R Alamsyah, Aji Wijaya, mengatakan, tuntutan jaksa membabi buta. Fakta yang ada di persidangan sama sekali tidak dipertimbangkan dalam mengajukan tuntutan.²⁶

Dari kasus tersebut di atas terdapat tanggung jawab yang melampaui batas oleh Mantan Dirut PT. Bank Mandiri Tbk. (Persero) dan Mantan Dirut PT Jamsostek (Persero) yang berujung pada dituntut korupsi.

²⁶ Suara Karya Online, www.suarakarya.com, Djunaedi Diancam Hukuman Seumur Hidup, 28 Desember 2012.

Analisis

Analisis dari permasalahan di atas akan di jelaskan secara jelas dibawah ini:

Pertama, Penerapan hukum publik pada Persero, adalah akibat adanya pandangan atau persepsi bahwa Persero adalah aset negara. Pandangan demikian bertentangan dengan hukum perseroan, dimana Persero dianggap sebagai badan hukum privat (*privaat rechtelijk rechtspersoon*) yang mempunyai hak dan kewajiban tersendiri lepas dari pengaruh Negara atau pemegang saham.

Kedua, Tidak diterimanya dividen dan kemungkinan penurunan harga saham seharusnya juga merupakan risiko yang telah diperhitungkan pemegang saham pada saat membeli saham. Konstruksi kepemilikan yang demikian sebenarnya adalah konstruksi yang adil atau *fair*.

Ketiga, seharusnya Upaya hukum yang dapat dilakukan Negara apabila penurunan harga saham terjadi karena perbuatan melawan hukum atau kelalaian Direksi dan atau Komisaris persero , adalah berdasar Pasal 1365 BW (*onrechtmatigedaad*).

Keempat, Persero mempunyai beban *Public Service Obligations* (PSO) dengan sistem anggaran terpisah. PSO merupakan tugas khusus terkait layanan publik yang diatur Pasal 66 UU BUMN.

Pasal 66 UU BUMN, menyebutkan:

- (1) Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN.

(2) Setiap penugasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan RUPS/Menteri.

PSO adalah biaya yang harus dikeluarkan oleh negara akibat disparitas/perbedaan harga pokok penjualan BUMN/swasta dengan harga atas produk/jasa tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah agar pelayanan produk/jasa tetap terjamin dan terjangkau oleh sebagian besar masyarakat (publik).

Dalam konsep hukum administrasi penugasan khusus ini merupakan mandat. Dalam konstruksi mandat, seluruh tanggung jawab atas pelaksanaannya ada pada pemberi mandat. Oleh karena itu dalam penugasan khusus ini seluruh biaya ditanggung oleh pemerintah. Karena PSO adalah kewajiban pemerintah. Untuk itu kedudukan Persero dalam hal ini adalah penerima mandat atau mandataris. Mandataris bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat atau mandans.

Pertanggungjawaban dana-dana terkait dengan PSO tergantung pada niat pemerintah. Apabila dana PSO kemudian dijadikan penyertaan modal/kekayaan Persero, maka harus diikuti mekanisme penyertaan yaitu dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah. Tetapi kalau tidak dijadikan penyertaan modal, maka harus dipertanggungjawabkan berdasar aturan-aturan pengelolaan keuangan Negara yaitu UU Keuangan Negara, UU Perbedaharaan Negara dan UU Pertanggungjawaban Keuangan Negara. Demikian pula apabila terjadi penyimpangan, seharusnya ketiga peraturan inilah yang digunakan, bukan dialihkan pada hukum pidana/tindak pidana korupsi. Alasan penting yang dapat dikemukakan disini adalah bahwa pemberian mandat adalah dalam lingkup

hukum administrasi, oleh karena itu sistem akutabilitas dari pelaksanaan mandat tersebut juga harus dalam lingkup hukum administrasi.

Berdasarkan uraian-uraian pada pembahasan di atas maka dapat ditarik garis bahwa pada dasarnya apapun alasannya Direksi Persero tidak dapat dikenai tindak pidana korupsi. Kesalahan dalam pengelolaan kekayaan Persero tidak serta merta merugikan Negara. Anggapan ini salah kaprah dan membahayakan kepastian hukum (*rechtszekerheid*).

Kerugian Persero bukan kerugian Negara, karena kerugian Persero belum tentu merugikan pemegang saham. Kerugian Negara sebagai pemegang saham akan diketahui dengan pasti baru pada saat pembagian sisa harta kekayaan dalam hal Persero bubar. Batas kerugian Negara sebagai pemegang saham hanya sebatas sahamnya saja.

Dalam praktik penegakkan hukum, tampak tidak ada pemahaman tentang konsep-konsep hukum baik hukum perseroan maupun hukum administrasi/keuangan negara. UU PTPK dan UU Keuangan Negara yang pada hakekatnya dibuat untuk menyelamatkan uang negara tidak jelas batasan-batasannya bagi praktik penegakkan hukum. Dalam hal-hal tertentu yaitu apabila UU Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara dan UU Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara tidak mencukupi, indikasi korupsi hanya dapat dipakai pada Direksi Persero terkait kedudukannya sebagai pengguna anggaran PSO.

Dari Pembahasan dan analisa di atas dapat disimpulkan bahwa Yang paling tepat untuk menganalisis permasalahan dari teori tanggung jawab

Shidarta adalah prinsip tanggung jawab dengan pembatasan (*limitation of liability principle*). Pelaku usaha disini tidak harus menanggung semua tanggung jawab. Bagaimana mungkin Persero yang jati dirinya adalah sebuah perusahaan, namun Persero dapat di audit oleh BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) sehingga Direksi dapat dikenakan sanksi pidana apabila memberikan kerugian pada negara. Hal ini membuat Persero tidak kreatif dalam menjalankan usaha Persero. Masalah rugi untung adalah hal wajar dalam menjalankan usaha, akan tetapi jika perusahaan rugi dan direksi di Pidana hal ini tidak mencerminkan keadilan.

Teori keadilan yang paling tepat untuk menganalisis pembatasan tanggung jawab direksi dalam persero adalah teori Keadilan menurut Thomas Aquinas dan Ulpianus keadilan merupakan kehendak yang ajeg dan menetap untuk memberikan kepada masing-masing orang bagian haknya.

Dari kasus tersebut di atas terdapat tanggung jawab yang melampaui batas oleh Mantan Dirut PT. Bank Mandiri Tbk. (Persero) dan Mantan Dirut PT Jamsostek (Persero) yang berujung pada dituntut korupsi.

Analisis dari permasalahan di atas akan di jelaskan secara jelas dibawah ini:

Pertama, Penerapan hukum publik pada Persero, adalah akibat adanya pandangan atau persepsi bahwa Persero adalah aset negara. Pandangan demikian bertentangan dengan hukum perseroan, dimana Persero dianggap sebagai badan hukum privat (*privaat rechtelijk rechtspersoon*) yang mempunyai hak dan kewajiban tersendiri lepas dari pengaruh Negara atau pemegang saham.

Kedua, Tidak diterimanya dividen dan kemungkinan penurunan harga saham seharusnya juga merupakan risiko yang telah diperhitungkan pemegang saham

Ketiga, seharusnya Upaya hukum yang dapat dilakukan Negara apabila penurunan harga saham terjadi karena perbuatan melawan hukum atau kelalaian Direksi dan atau Komisaris persero , adalah berdasar Pasal 1365 BW (*onrechtmatigedaad*) bukan melalui penuntutan atas tindak pidana korupsi.

Keempat, Dalam konsep hukum administrasi penugasan khusus ini merupakan mandat. Dalam konstruksi mandat, seluruh tanggung jawab atas pelaksanaannya ada pada pemberi mandat. Oleh karena itu dalam penugasan khusus ini seluruh biaya ditanggung oleh pemerintah.

Direksi Persero juga dapat dikenakan sanksi Administrasi

Selain dapat dikenakan sanksi perdata berdasar Pasal 1365 BW (*onrechtmatigedaad*), Direksi Persero juga dapat dikenakan sanksi Administrasi dalam hal, sebagai berikut.

Dalam paparan ini E Utrecht menyebut bahwa subyek hukum lain dapat menyelenggarakan kepentingan umum apabila mempunyai hubungan dengan pemerintah, seperti:

1. hubungan istimewa atau hubungan biasa;
2. hubungan pekerjaan dengan pemerintah;
3. merupakan penerima subsidi;
4. hubungan kerja sama;
5. yayasan, koperasi, perusahaan negara;

Seperti diuraikan bahwa kewenangan publik seharusnya hanya dapat dimiliki oleh seorang penguasa atau pemerintah (*bestuur*). Dalam Persero kewenangan diberikan pada direksi sebagai penanggungjawab perusahaan. Dengan demikian direksi persero dapat disebut sebagai penguasa (*bestuur*) Persero, karena Direksi bertindak untuk dan atas nama pemerintah. Untuk itu pada Persero harus dipenuhi 'syarat tambahan', karena Persero adalah badan hukum privat.

Dalam konsep hukum publik setiap orang atau badan hukum privat (*privatrechtelijke rechtspersoon*) yang tidak termasuk dalam golongan badan pemerintahan umum atau badan hukum publik (*publiekrechtelijke rechtspersoon*) dapat saja memiliki wewenang hukum publik. Kewenangan publik terkait dengan badan semacam ini harus digolongkan dalam desentralisasi fungsional.

Untuk penggolongan itu diperlukan satu syarat tambahan agar badan hukum privat (*privatrechtelijke rechtspersoon*) tersebut dapat digolongkan dalam "organisasi pemerintah". Syarat tambahan pada Persero adalah minimal 51% saham harus dimiliki negara. Untuk itu Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa lebih baik tidak menggolongkan badan hukum privat ini kedalam desentralisasi (yang fungsional), tetapi pada suatu desentralisasi fungsional hukum perdata.

Dalam desentralisasi fungsional hukum perdata, pertanggungjawaban tidak perlu diuraikan dengan jelas dalam satu atau lebih perundang-undangan yang dapat diketahui oleh setiap orang. Desentralisasi fungsional hukum perdata

terjadi bila kewenangan dilaksanakan oleh pejabat yang dalam pelaksanaan kewenangan itu secara hirarki tidak berada di bawah suatu kekuasaan yang lebih tinggi. Jadi desentralisasi fungsional adalah pelaksanaan kewenangan oleh pejabat-pejabat yang berkedudukan tidak resmi. Badan-badan tergolong dalam desentralisasi fungsional hukum perdata adalah:

1. Badan-badan yang memiliki wewenang hukum publik (yang bukan wewenang penasehat dan kekuasaan kehakiman)
2. Badan-badan hukum yang memiliki wewenang hukum perdata yang ditetapkan dengan undang-undang.
3. Lembaga pemerintahan yang menurut surat keputusan organisasi mereka telah memperoleh otonomi tertentu terhadap Menteri.

Untuk itu nyatalah bahwa kewenangan yang dimiliki Persero yang mempunyai satu syarat tambahan tertentu yaitu 51% saham dimiliki pemerintah atau kepemilikan saham oligarchi (*golden shares*), adalah masuk dalam kategori badan administrasi atau organ pemerintah. Menurut wet AROB 1975 (Belanda), yang dimaksud organ administrasi negara atau badan administrasi adalah “*ieder persoon en ieder college, met enige openbare gezag*” (setiap orang dan setiap yang memiliki kekuasaan publik tertentu). Menurut Pasal 1:A W B (Belanda) badan administrasi adalah:

1. *an organ of legal person which has been establish under public law, or*
2. *another person or body corporate which is invested with any public authority.*

B. Tolak Ukur Untuk Menentukan Ada Tidaknya Unsur “Itikad Baik” Dan Unsur “Untuk Kepentingan Perseroan”

1. Dalam melaksanakan tugas, kewajiban, dan wewenangnya, Direksi maupun Dewan Komisaris dipertanyakan itikad baiknya dan apakah dilaksanakan untuk kepentingan perseroan dan bukan untuk kepentingan diri sendiri atau kepentingan pihak ketiga. Apa tolok ukur untuk menentukan unsur “itikad baik” dan “untuk kepentingan perseroan” tersebut. Lebih-lebih lagi karena UUPT sama sekali tidak memberikan tolok ukur.
2. Menurut hukum perseroan (*company law atau corporation law*) yang dianut di luar negeri dan yang asas-asasnya telah diintegrasikan ke dalam UUPT (sebagaimana telah diuraikan di muka), ada beberapa doktrin (*doctrine*) atau aturan (*rule*) sebagai tolok ukur untuk menentukan apakah direksi (dan komisaris untuk perseroan Indonesia) telah melakukan tugas dan kewajibannya dengan itikad baik dan untuk kepentingan perseroan; Tolok ukur tersebut adalah:
 3. Doctrine of duty of care
 4. Business judgment rule
 5. Doctrine of ultra vires
 6. Public documents rule
 7. The indoor management rule
 8. Direksi dan komisaris memiliki duty of care, yaitu kewajiban untuk memberikan keperdulian seoptimal mungkin kepada kepentingan perseroan

sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan (memperhatikan “asas keperdulian”).

9. Di AS, untuk menentukan apakah *duty of care* telah dilaksanakan oleh direksi ditentukan berdasarkan tolok ukur bahwa: “*They must exercise that degree of skill, diligence, and care that a reasonably prudent person would exercise in similar circumstances*”.
10. Berkenaan dengan berlakunya *duty of care*, maka antara lain:
 - a. Anggota Direksi (juga Dewan Komisaris) tidak boleh melakukan kegiatan-kegiatan atas beban biaya perseroan apabila tidak memberikan sama sekali atau memberikan sangat kecil manfaat kepada perseroan bila dibandingkan dengan manfaat pribadi yang diperoleh oleh anggota Direksi yang bersangkutan. Namun demikian hal itu dapat dikecualikan apabila dilakukan atas beban biaya representasi jabatan dari anggota Direksi yang bersangkutan berdasarkan keputusan RUPS.
 - b. Anggota Direksi (juga Dewan Komisaris) tidak boleh menjadi pesaing bagi perseroan yang dipimpinnya, misalnya dengan mengambil sendiri kesempatan bisnis yang seyogianya disalurkan kepada dan dilakukan oleh perseroan yang dipimpinnya tetapi kesempatan bisnis itu disalurkan kepada perseroan lain yang di dalamnya terdapat kepentingan pribadi anggota Direksi itu.
 - c. Anggota Direksi (juga Dewan Komisaris) harus menolak untuk mengambil keputusan mengenai sesuatu hal yang diketahuinya atau sepatutnya diketahui akan dapat mengakibatkan perseroan melanggar ketentuan

perundang-undangan yang berlaku sehingga perseroan terancam dikenai sanksi oleh otoritas yang berwenang, misalnya dicabut izin usahanya atau dibekukan kegiatan usahanya, atau digugat oleh pihak lain.

- d. Anggota Direksi (juga Dewan Komisaris) dengan sengaja atau karena kelalaiannya telah tidak melakukan atau telah tidak cukup melakukan upaya atau tindakan yang perlu diambil untuk mencegah timbulnya kerugian bagi perseroan.
- e. Anggota Direksi (juga Dewan Komisaris) dengan sengaja atau kelalaiannya telah tidak melakukan atau telah tidak cukup melakukan upaya atau tindakan yang perlu diambil untuk meningkatkan keuntungan perseroan.
- f. Anggota Direksi (juga Dewan Komisaris) tidak mengambil tindakan apapun ketika diketahui telah terjadi keputusan / perbuatan yang dapat diduga merupakan pelanggaran hukum (perdata maupun pidana) yang dapat merugikan atau membahayakan perseroan; Harus dicermati bahwa korporasi dapat dibebani pertanggungjawaban pidana.

C. Business judgment rule

Sesuai yurisprudensi pengadilan AS dalam perkara Francis v. United Jersey Bank, 432 A.2d 814 (N.J. 1981) menawarkan pedoman bagi direksi perseroan agar tidak dianggap melanggar business judgment rule; Pedoman tersebut adalah:

1. Memiliki pemahaman yang baik mengenai bisnis perseroan yang dipimpinnya.
2. Dari waktu ke waktu mengetahui mengenai kegiatan-kegiatan usaha perseroan

3. Melakukan pemantauan terhadap kegiatan perseroan.
4. Menghadiri rapat-rapat Direksi (juga komisaris) secara teratur.
5. Melakukan review atas laporan-laporan keuangan perseroan secara teratur.
6. Menanyakan apabila menjumpai masalah-masalah yang meragukan,
7. G. Menyatakan keberatan terhadap dilakukannya perbuatan-perbuatan yang jelas-jelas melanggar hukum,
8. Berkonsultasi dengan penasehat (counsel) perseroan
9. Mengundurkan diri apabila perbaikan-perbaikan yang harus dilakukan ternyata tidak dilakukan.

D. Doctrine of ultra vires

1. Selain tugas-tugas dan kewajiban-kewajiban yang telah ditentukan oleh undang-undang, yang disebut statutory duties, para anggota direksi juga harus melaksanakan tugas-tugas atau kewajiban-kewajiban yang disebut fiduciary duties.
2. Salah satu dari fiduciary duties tersebut adalah bahwa anggota direksi tidak boleh melakukan kegiatan yang berada di luar kewenangannya; Direksi tidak boleh melakukan kegiatan yang ultra vires (beyond powers) tetapi hanya melakukan kegiatan yang intra vires (within powers).
3. Doktrin tersebut di atas dalam hukum perseroan (company law atau corporation law) dikenal sebagai doctrine atau rule of ultra vires.

4. Suatu perseroan dapat pula dianggap telah melakukan kegiatan yang ultra vires apabila perseroan melakukan kegiatan yang tidak sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan sebagaimana ditentukan di dalam anggaran dasar.
5. Dengan kata lain, doctrine of ultra vires berlaku baik bagi direksi maupun bagi perseroan.

E. Public documents rule

1. Suatu perseroan memiliki dua macam dokumen, yaitu:
 - a. Dokumen publik (public document), yaitu dokumen yang boleh diketahui oleh publik bahkan wajib diumumkan agar diketahui oleh publik.
 - b. Dokumen yang hanya diketahui oleh orang dalam.
2. Dokumen publik bagi perseroan terbatas Indonesia antara lain adalah Akta Pendirian/Anggaran Dasar perseroan yang berdasarkan undang-undang perseroan harus diumumkan dalam Tambahan Berita Negara RI dan didaftarkan dalam Daftar Perusahaan.

F. The indoor management rule

1. Terhadap direksi dan komisaris berlaku doktrin yang disebut public documents rule/doctrine.
2. Menurut doktrin ini bahwa seorang yang berhubungan dengan suatu perseroan dapat memeriksa public document dan oleh karena itu berlaku fiksi hukum bahwa semua mereka yang berhubungan dengan suatu perseroan dianggap telah memeriksa dokumen-dokumen perseroan sehingga karena itu dianggap telah

mengetahui ruang lingkup dan kegiatan-kegiatan perseroan sebagaimana ditentukan dalam anggaran dasarnya; Hal ini merupakan konsekuensi hukum dari keharusan diumumkannya anggaran dasar di dalam Tambahan Berita Negara.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Dari Pembahasan dan analisa di atas dapat disimpulkan bahwa Yang paling tepat untuk menganalisis permasalahan dari teori tanggung jawab Shidarta adalah prinsip tanggung jawab dengan pembatasan (*limitation of liability principle*). Pelaku usaha disini tidak harus menanggung semua tanggung jawab. Bagaimana mungkin Persero yang jati dirinya adalah sebuah perusahaan, namun Persero dapat di audit oleh BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) sehingga Direksi dapat dikenakan sanksi pidana apabila memberikan kerugian pada negara. Hal ini membuat Persero tidak kreatif dalam menjalankan usaha Persero sehingga keuangan negara sulit untuk berkembang. Masalah rugi untung adalah hal wajar dalam menjalankan usaha, akan tetapi jika perusahaan rugi dan direksi di Pidana hal ini tidak mencerminkan keadilan.
2. Teori keadilan yang paling tepat untuk menganalisis pembatasan tanggung jawab direksi dalam persero adalah teori Keadilan menurut Thomas Aquinas dan Ulpianus keadilan merupakan kehendak yang ajeg dan menetap untuk memberikan kepada masing-masing orang bagian haknya.
3. Dari kasus tersebut di atas terdapat tanggung jawab yang melampaui batas oleh Mantan Dirut PT. Bank Mandiri Tbk. (Persero) dan Mantan Dirut PT Jamsostek (Persero) yang berujung pada dituntut korupsi.

B. SARAN

1. Tanggung Jawab Persero harus dibatasi, Persero harus dianggap sebagai badan hukum privat (*privaat rechtelijk rechtspersoon*) yang mempunyai hak dan kewajiban tersendiri, sehingga berlaku penuh Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
2. Direksi Persero dalam melakukan kelalaian yang merugikan keuangan negara yang berdampak pada penurunan harga saham yang terjadi karena perbuatan melawan hukum atau kelalaian Direksi dan atau Komisaris persero, adalah berdasar Pasal 1365 BW (*onrechtmatigedaad*) bukan melalui penuntutan atas tindak pidana korupsi.