

Tanggung Jawab Direksi Persero Pada Pengadaan Barang dan Jasa di BUMN dalam Hal Terjadi Kerugian

Rika Maryam

Ilmu Hukum, Sekolah Tinggi Hukum Galunggung

rikamaryam27@gmail.com

Abstract

In the current era of transparency of the procurement of goods and services in the State-Owned Enterprises (BUMN), a lot of scrutiny of the public because it is considered unprofessional, inefficient, and not transparent so that adds to costs incurred by the state / government to maintain its existence. Public assessment of the performance of directors, raises the question of what exactly is at the root problems that lead to inefficient and not optimal performance of directors in the management of BUMN. How the position, role, and legal responsibility of directors in the procurement of goods and services in the state? How the application of the principle of standard operational procedure in the process of procurement of goods and services in state-owned enterprises to create good corporate governance. Based on the research results it can be known that there was no strict regulation in the Law on BUMN regarding the position and role of directors in losses in the process of procurement of goods and services by state enterprises. In the law only outlines the duties and liabilities of directors which will give rise to legal liability not only in terms of the civil law but also in terms of criminal law if it is proved that the directors do perversity of its legal obligations in performing the management of the company's adverse BUMN. But directors also can defend against him through the principles of the business judgment rule if it can prove that in the process of procurement of goods and services sesuai with standard operation procedures, and implemented in good faith and honest so that losses in the company was not caused due to errors or omissions arising directors of the self itself.

Keywords: *procurement, goods and services, responsibility, board of directors, BUMN.*

*Rika Maryam

Tel.: +62 857-2371-8383

Email: rikamaryam27@gmail.com

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)



Abstrak

Pada era transparansi saat ini pengadaan barang dan jasa di Badan Usaha Milik Negara (BUMN) banyak mendapat sorotan dari publik karena dinilai tidak profesional, tidak efisien, dan tidak transparan sehingga menambah beban biaya yang dikeluarkan oleh negara/pemerintah untuk mempertahankan keberadaannya. Penilaian publik atas kinerja direksi, menimbulkan pertanyaan apa sebenarnya yang menjadi akar permasalahan yang menyebabkan tidak efisien dan tidak optimalnya kinerja direksi dalam pengurusan BUMN. Berdasarkan hasil penelitian dapatlah diketahui bahwa ternyata tidak ada pengaturan yang tegas dalam Undang-Undang BUMN menyangkut kedudukan dan peran dari direksi dalam terjadinya kerugian dalam proses pengadaan barang dan jasa di BUMN. Dalam undang-undang tersebut hanya menguraikan mengenai tugas dan kewajiban dari direksi yang nantinya menimbulkan tanggung jawab hukum yang tidak hanya dari segi hukum perdata tetapi juga dari segi hukum pidana apabila terbukti bahwa direksi melakukan perbuatan menyimpang dari kewajiban hukumnya dalam melakukan pengurusan perseroan yang merugikan BUMN. Akan tetapi direksi juga dapat melakukan pembelaan terhadap dirinya melalui prinsip *business judgment rule* apabila dapat membuktikan bahwa dalam proses pengadaan barang dan jasa sesuai dengan *standard operation procedures*, serta dilaksanakan berdasarkan itikad baik dan jujur sehingga timbulnya kerugian pada perusahaan bukan diakibatkan karena kesalahan maupun kelalaian yang ditimbulkan dari diri direksi itu sendiri.

Kata Kunci: barang dan jasa, BUMN, pengadaan, rapat direksi,

1. PENDAHULUAN

BUMN sebagai obyek keuangan Negara (Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara) dan adanya pengaturan khusus terhadap BUMN (UU BUMN) sangat mempengaruhi pengelolaan BUMN. Perusahaan bukanlah subyek hukum Tata Negara dan hukum Administrasi Negara, tetapi komisaris yang mewakili kepentingan pemerintah menjalankan fungsi dan kepentingan Negara, sehingga dalam pengertian luas dapat disebut petugas Negara (*staatsorgan*) yang di tanam di perusahaan.¹ Selain maksud dan tujuan pendirian Persero untuk mencari keuntungan juga menyediakan barang/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat di pasar dalam negeri maupun Internasional, dengan tetap menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum, bila mendapat tugas itu, seperti program kemitraan dan pembinaan usaha kecil dan koperasi.

¹ Jimmly Asshiddiqe, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2008).

Salah satu aktivitas bisnis BUMN adalah pengadaan barang dan jasa. Berbeda dengan Instansi Pemerintah, pengadaan barang dan jasa BUMN dilakukan melalui pembiayaan yang tidak menggunakan dana langsung dari APBN atau APBD, melainkan anggaran BUMN yang ditetapkan melalui mekanisme Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Pelaksanaan Pengadaan barang/jasa yang dilakukan oleh BUMN telah diatur dalam PP Nomor 45 tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan dan Pembubaran BUMN, yaitu Pasal 99 ayat (1) dan (2) yang menyatakan bahwa (1) pengadaan barang dan jasa oleh BUMN yang menggunakan dana langsung dari APBN dilaksanakan sesuai dengan ketentuan pelaksanaan APBN, dan ayat (2) menyatakan Direksi BUMN menetapkan tata cara pengadaan barang dan jasa bagi BUMN yang bersangkutan, selain pengadaan barang dan jasa dimaksud dalam ayat (1) berdasarkan pedoman umum yang ditetapkan oleh Menteri.

Apabila BUMN mendapat tugas khusus dari pemerintah dengan menggunakan anggaran APBN maka proses pengadaan barang dan jasanya harus tunduk kepada Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Pasal 2 ayat (1) huruf b mengenai ruang lingkup yang menyatakan bahwa pengadaan barang /Jasa untuk investasi di lingkungan Bank Indonesia, Badan Hukum Milik Negara dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah yang pembiayaannya sebagian atau seluruhnya di bebaskan pada APBN/APBD. Pengaturan pengadaan barang dan jasa oleh Pemerintah yang menggunakan APBN telah di perbaharui oleh Peraturan Presiden Nomor 70 tahun 2012 dan Peraturan Presiden Nomor 4 tahun 2015 tentang pedoman pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah.

Kementerian BUMN menerbitkan aturan-aturan spesifik yang mengikuti BUMN dalam melakukan aktivitas bisnisnya Menurut Peraturan Menteri Badan usaha Milik Negara sebagaimana di atur dalam Pasal 1 Per-15/MBU/2012 tentang pengadaan barang/ jasa BUMN menyatakan bahwa pengadaan barang dan jasa adalah kegiatan pengadaan barang dan jasa yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara yang pembiayaannya tidak menggunakan dana dari ABPN/APBD.

Pengadaan Barang dan Jasa di lingkungan BUMN diatur dalam Permen BUMN No. Per-15/2012, yang disahkan melalui RUPS, dengan proses pengadaannya harus mengacu kepada *Standard Operation Procedures* selanjutnya disebut SOP yang berlaku di BUMN tersebut. Oleh karena itu, bagi BUMN yang belum mempunyai aturan mengenai pengadaan barang dan jasa seharusnya dapat segera membuat ketentuan itu. Permen BUMN No. Per-15/2012 merupakan penyempurna terhadap peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor Per-05/MBU/2008 Tentang Pedoman Pengadaan Barang dan Jasa Badan Usaha Milik Negara. Tujuan pengaturan Pengadaan barang dan Jasa melalui Peraturan Menteri Negara BUMN sebagaimana di tetapkan dalam Permen BUMN No. Per-15/2015 Tentang pedoman pengadaan Barang dan Jasa Badan Usaha Milik Negara adalah:

1. Meningkatkan efisiensi.
2. Menciptakan nilai tambah BUMN.
3. Menyederhanakan dan mempercepat pengambilan keputusan.
4. Meningkatkan kemandirian, tanggung jawab dan profesionalisme.
5. Meningkatkan penggunaan produksi dalam negeri
6. Meningkatkan sinergi antar BUMN dan/atau anak perusahaan

Untuk menjalankan roda perusahaan, maka BUMN diurus oleh atau di pimpin oleh Direksi. Direksi bertanggung jawab penuh atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN serta mewakili BUMN, baik di dalam maupun di luar pengadilan. Dalam melaksanakan tugasnya, anggota Direksi harus bekerja sesuai dengan anggaran dasar BUMN dan Peraturan Perundang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* yang meliputi profesionalisme, efisien, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban dan kewajaran.

Sebagai Direksi wajib memelihara rahasia perusahaan yang dipimpinya dan wajib pula memelihara risalah rapat dan menyelenggarakan administrasi perusahaan atau pembukuan. Begitu pula dalam pengadaan barang dan jasa yang merupakan salah satu aktifitas bisnis usaha BUMN Direksi mempunyai tanggung jawab dalam pelaksanaannya. Berbeda dengan instansi pemerintah, pengadaan barang dan jasa BUMN dilakukan melalui

pembiayaan yang tidak menggunakan dana langsung dari APBN atau APBD, melainkan anggaran BUMN yang ditetapkan melalui mekanisme Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).

Kepentingan Perseroan Terbatas tertuang dalam anggaran dasar perseroan terbatas. Pengabaian terhadap kepentingan perseroan terbatas oleh pengurus dapat mengakibatkan tanggung renteng pengurus terhadap kerugian yang diakibatkan pengabaian tersebut dengan kata lain tindakan seorang Direksi di luar dari apa yang tertuang dalam anggaran dasar, dapat mengakibatkan pengurus tersebut dianggap telah bertindak melampaui kewenangan atau *ultra vires*. Pasal 97 ayat (3) UU perseroan terbatas mengatur sebagai berikut:

“Setiap anggota Direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian Perseroan apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).”

Berbagai kasus pengadaan barang dan jasa BUMN yang mengakibatkan kerugian Negara, sering menunjukkan adanya ketidakpatuhan Standard Operating Procedure dan penyalahgunaan kewenangan yang biasanya melibatkan petinggi BUMN sehingga sering menjadi isu sensitif dan tidak menarik untuk di bahas di internal BUMN tersebut. dalam berbagai putusan pengadilan tindak pidana korupsi, pengabaian implementasi SOP pengadaan barang dan jasa dan penyalahgunaan kewenangan sering dianggap sebagai suatu tindakan yang melawan hukum yang dapat dikenakan pasal-pasal tindak pidana korupsi oleh aparat hukum.

Dari uraian latar belakang tersebut, maka terdapat 2 (dua) permasalahan yang ditemukan dalam topik tersebut, yaitu berkaitan dengan bagaimanakah tanggung jawab direksi persero dalam hal terjadi kerugian yang diakibatkan dari tidak dilaksanakannya *Standard Operation Procedures* dalam Pengadaan Barang dan Jasa dan Bagaimana tindakan Kementerian Badan Usaha Milik Negara terhadap Direksi apabila tidak *menerapkan Standard Operation Procedures*.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis, yaitu penelitian yang bertujuan untuk memperoleh gambaran yang menyeluruh, lengkap dan sistematis mengenai aturan pengadaan Barang dan Jasa BUMN, Standar operasional pengadaan barang dan Jasa BUMN, mekanisme pengadaan barang dan Jasa BUMN dan bagaimana tanggung jawab direktur BUMN apabila terjadi kerugian. Penelitian ini juga menganalisa data dan fakta yang ditemukan dengan berbagai aspek hukum baik dari segi hukum perdata maupun peraturan perundang-undangan lainnya.²

3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

3.1. Tinjauan Umum BUMN

BUMN 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. Di dalam definisi Persero diatas disebutkan bahwa Persero berbentuk perseroan terbatas, maka selain berlaku UU-BUMN, Persero juga berlaku UUPT. Kedudukan UU-BUMN sebagai *lex specialis* sedangkan UUPT sebagai *lex generalis*.³ Secara harfiah kata perseroan terbatas terbagi menjadi ke dalam dua kata yakni kata perseroan dan terbatas. Perseroan berasal dari kata sero yang artinya saham/andil.⁴ sedangkan kata “terbatas” menurut H.M.N. Purwosutjipto, tertuju pada tanggung jawab pemegang saham atau pesero yang bersifat “terbatas” pada jumlah nominal daripada saham-saham yang dimilikinya.⁵ Hal ini juga tegas dikatakan di dalam Pasal 11 UU-BUMN yang menyebutkan, “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 (UUPT)”.

² Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, 1st ed., vol. 1 (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988).

³ Gatot Supramono, *Hukum Perseroan Terbatas* (Jakarta: Djambatan, 2009).

⁴ Sudarsono, *Kamus Hukum* (Jakarta: Rineka Cipta, 2005).

⁵ Chidir Ali, *Badan Hukum* (Jakarta: Alumni, 1991).

Dari definisi tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa ada beberapa unsur yang menjadikan suatu perusahaan dapat dikategorikan sebagai BUMN Persero, yaitu:

- a. Badan usaha atau perusahaan tersebut berbentuk perseroan terbatas;
- b. Modal badan usaha tersebut seluruhnya atau sebagian besar dimiliki oleh Negara. Jika modal tersebut tidak seluruhnya dikuasai negara, maka agar tetap dikategorikan sebagai BUMN Persero, negara minimum menguasai 51% (lima puluh satu persen) modal tersebut;
- c. Di dalam usaha tersebut, negara melakukan penyertaan secara langsung. Penyertaan modal negara pada BUMN Persero yang berasal dari APBN ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
- d. Modal penyertaan tersebut berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

3.2. Kedudukan dan Tanggung Jawab Direksi BUMN

Mengenai kedudukan dan peran direksi tidak diatur secara tegas dan jelas dalam ketentuan Undang-Undang Perseroan Terbatas maupun Undang-Undang BUMN. Tetapi yang jelas sebagai organ yang diberi tugas dan tanggung jawab dalam pengurusan perseroan, maka kedudukan dan peranan direksi dapat dikatakan sangat vital dan penting karena tanpa organ ini, suatu perseroan tidak mungkin menjalankan kegiatan usahanya dengan baik dan teratur. Sama halnya dengan organisasi non komersial seperti yayasan misalnya maka tanpa pengurus, suatu yayasan tidak mungkin dapat mencapai maksud dan tujuannya. Apalagi dalam suatu badan hukum yang mengelola kegiatan usaha tidak akan dapat berjalan tanpa ada organ yang mengendalikan dan mengurusnya. Ibarat mobil yang tidak ada supirnya, tidak mungkin dapat digerakkan sampai ketempat tujuan. Demikian halnya suatu perseroan tanpa keberadaan direksi, suatu perseroan tidak mungkin dapat dikelola dan diurus dengan baik.

UUPT dan UUBUMN menyebutkan bahwa direksi berwenang dan bertanggungjawab penuh atas pengurusan perseroan (BUMN) untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan (BUMN).

Berkaitan dengan kewenangan direksi, berdasarkan Pasal 92 ayat (1) dan (2) UUPT menyebutkan:

1. Direksi menjalankan pengurusan perseroan untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan
2. Direksi berwenang menjalankan pengurusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan kebijakan yang dianggap tepat, dalam batas-batas yang ditentukan dalam UUPT dan atau Anggaran Dasar”

Ketentuan-ketentuan di atas dapat diartikan bahwa direksi ditugaskan dan oleh karena itu berwenang melaksanakan pengurusan terhadap perseroan. Pengertian umum pengurusan direksi dalam konteks perseroan meliputi tugas atau fungsi melaksanakan kekuasaan pengadministrasian dan pemeliharaan harta kekayaan perseroan.⁶

Fiduciary duty adalah tugas yang dijalankan oleh direktur dengan penuh tanggung jawab untuk kepentingan (*benefit*) orang atau pihak lain (perseroan).⁷ Jadi disini terdapat *confidential relation* antara perseroan sebagai badan hukum dengan pengurus sebagai *natural person*, yang dibebankan tugas dan kewajiban berdasarkan *fiduciary*, yang dilaksanakan untuk kepentingan dan tujuan perseroan oleh karena itu direksi melakukan tugas dan kewajiban atau tindakan hukum dalam pengurusan perseroan berdasarkan kemampuan serta kehati-hatian (*duty of skill and care*) yang diperlukan untuk mewujudkan kepentingan dan tujuan perseroan. Dalam hal ini, pada akhirnya *fiduciary* juga bermanfaat bagi pemegang saham secara keseluruhan karena kepentingan perseroan adalah identik dengan kepentingan pemegang saham dan juga termasuk di dalamnya kepentingan *stakeholders*.

Prinsip-prinsip kepengurusan direksi berdasarkan ketentuan baik yang diatur dalam ketentuan UUPT maupun UU BUMN tidaklah berbeda, yaitu:

- a. Direksi adalah organ perseroan yang bertanggung jawab penuh atas kepengurusan perseroan untuk kepentingan dan tujuan perseroan serta mewakili perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai

⁶ M. Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).

⁷ I.G. Rai Widjaya, *Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas* (Jakarta: Megapoint, 1996).

dengan ketentuan anggaran dasar (Pasal 92 ayat (1), Pasal 97 ayat (1) dan Pasal 98 ayat (1) UUPT).

- b. Direksi adalah organ BUMN yang bertanggung jawab penuh atas kepengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN, serta mewakili BUMN baik di dalam maupun di luar pengadilan (Pasal 5 UU BUMN).
- c. Kewenangan kepengurusan direksi tidak dapat dibagi dengan organ lainnya (komisaris) sehingga setiap tindakan direksi yang dijalankan dengan itikad baik tidak perlu diikat dengan adanya persetujuan komisaris.

Hal ini berarti direksi memiliki kekuasaan dan kemandirian dalam menjalankan tugas pengurusan BUMN. Oleh karena itu organ lain (RUPS dan komisaris) dan/atau instansi/lembaga pemerintah tidak boleh campur tangan (intervensi) dalam pengurusan BUMN.

3.3. *Standard Operating Procedures* Pengadaan Barang dan Jasa BUMN

Standard Operating Procedures atau disingkat SOP adalah sekumpulan manual pekerjaan yang mencerminkan langkah-langkah aktivitas, arus data dan personil yang mengerjakan dalam suatu organisasi. SOP biasa juga dikenal sebagai “*data flow diagrams*” di kalangan akuntan dan pakar teknologi informasi.⁸ Praktisi bisnis melihat SOP sebagai suatu norma atau peraturan internal yang tidak boleh ditabrak oleh pelaksana proses bisnis dalam suatu organisasi perusahaan.

Berbeda dengan aparat penegak hukum, banyak praktisi bisnis dan pejabat BUMN menganggap SOP tidak lebih baik dari sekedar urusan administrasi yang tidak lebih dari sekedar alat untuk melakukan pengendalian sehingga aktivitas bisnis perusahaan berjalan efektif. Dalam prakteknya, tidak jarang dijumpai adanya BUMN yang tidak menyusun dan mendokumentasikan SOP dengan baik. Bahkan banyak pejabat atau karyawan BUMN tidak mengetahui SOP terkait pekerjaan.

⁸ B. Marshall an Paul John Steinbart Romney, *Accounting Information System Eleventh Edition* (New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2009).

Dapat dibayangkan bagaimana jadinya aktivitas bisnis suatu perusahaan tanpa adanya SOP yang jelas terkait “siapa” mengerjakan “apa”. Kekacauan dan kesimpangsiuran pengelolaan organisasi perusahaan dapat terjadi. Demikian juga ketidakjelasan tugas, tanggung jawab, kewenangan dan lingkup pekerjaan. Dalam kondisi seperti itu, aktivitas bisnis dilakukan sepenuhnya berdasarkan inisiatif para karyawan dan pejabat.

3.3.1. SOP Pengadaan Barang Dan Jasa BUMN Dalam Perspektif Bisnis.

Tujuan Pendirian perusahaan adalah fokus penyusunan SOP berdasarkan perspektif bisnis. Pemberlakuan SOP dapat menjamin keefektifan suatu korporasi dalam mencapai tujuannya atau dengan kata lain, pemberlakuan suatu SOP bertujuan untuk memastikan perusahaan masih berjalan sesuai dengan arah dan tujuan yang sudah digariskan dalam akta pendiriannya. Berdasarkan perspektif bisnis, SOP biasanya disusun dalam bentuk simbol-simbol *flowchart* atau bagan arus data dan aktivitas. Marshall B. Romney dan Paul John Steinbart menjelaskan *flowchart* sebagai berikut:⁹

“Flowchart is an analytical technique used to describe some aspect of an information system in a clear, concise and logical manner. Flowchart use a standard set of symbols to describe pictorially the transaction processing procedures a company uses and the flow of data through a system”

Flowchart adalah bentuk yang paling lazim yang digunakan dalam menggambarkan SOP. Dokumentasi SOP yang efektif adalah dokumentasi SOP yang mengkomunikasikan; (1) siapa yang melakukan tugas, (2) apa yang penting, (3) dimana tugas dilakukan, (4) kapan tugas dilakukan, dan (5) bagaimana tugas dilakukan. SOP memberikan detail proses yang standar dan intruksi *step-by-step* yang memungkinkan seorang karyawan melakukan suatu pekerjaan tanpa bertanya lagi. SOP yang didokumentasikan dengan baik memuat uraian pekerjaan, arahan dan struktur dan dapat digunakan sebagai kerangka kerja kebijakan organisasi.

Agar SOP pengadaan barang dan jasa BUMN dapat diimplementasikan secara efektif, setiap proses bisnis yang ada didalamnya harus mengandung

⁹ *Ibid.*

internal control yang memadai. Oleh para ahli, *internal control* dijelaskan sebagai berikut:¹⁰

“A system of internal control consists of policies and procedures designed to provide management with reasonable assurance that the company achieves its objectives an goal”

Dengan demikian, *internal control* dalam aktivitas pengadaan barang dan jasa BUMN berfungsi untuk *mendeteksi* dan mencegah terjadinya kecurangan (*fraud*). *Internal control* dianggap memadai apabila memiliki 5 (lima) elemen sebagai berikut:

1. Aktivitas Monitoring

Aktivitas monitoring merupakan aktivitas yang dilakukan secara rutin, baik terkait evaluasi permasalahan tertentu yang dilakukan secara terpisah, maupun defisiensi *internal control* yang ada di lapangan

2. Informasi dan Komunikasi

Informasi dan komunikasi adalah aktivitas komunikasi yang dilakukan manajemen terkait permasalahan yang dihadapi, baik secara eksternal maupun internal. Hal-hal yang dikomunikasikan adalah permasalahan atau temuan-temuan baik terkait keuangan maupun *internal control* itu sendiri

3. Aktivitas Pengendalian

Aktivitas pengendalian terdiri dari penaksiran setiap resiko yang dihadapi, pengembangan aktivitas pengendalian, teknologi informasi, kebijakan dan prosedur perusahaan yang berkaitan dengan *internal control*.

4. Penaksiran Risiko

Penaksiran risiko adalah penaksiran setiap risiko yg berkaitan dengan pelaporan keuangan dan fraud yang dihadapi perusahaan.

5. Lingkungan Pengendalian

Lingkungan pengendalian terdiri dari integritas dan nilai etika yang dimiliki oleh manajemen dan sumber daya manusia perusahaan.

¹⁰ Alvin Arens, Auditing and Assurance Services, An Integrated Approach (England: Essex, 2012).

Lingkungan Pengendalian juga meliputi ada tidaknya lingkungan pengendalian juga meliputi ada tidak, nya kelengkapan organ Dewan Komisaris dan Komite Audit, struktur organisasi filosofi, gaya kepemimpinan manajemen, kompetensi otoritas, pertanggungjawaban, kebijakan dan prosedur sumber daya manusia.

3.4. Tanggung Jawab Direksi BUMN Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Yang Menimbulkan Kerugian

Keberadaan direksi BUMN yang berstatus Persero sejatinya merupakan derivatif keberadaan direksi perseroan terbatas. Artinya, ketentuan-ketentuan dalam perseroan terbatas tetap berlaku dan ketentuan-ketentuan yang menyangkut BUMN merupakan ketentuan khusus. Keberadaan BUMN sebagai objek keuangan negara sebagaimana diatur dalam UU Keuangan. Keberadaan BUMN sebagai objek keuangan negara menjadikan BUMN sebagai badan hukum publik dan keberadaan BUMN sebagai suatu perseroan terbatas (badan hukum privat).

BUMN sebagai objek keuangan negara juga berimplikasi terhadap pengaturan pengadaan barang dan jasa BUMN. Pengurus BUMN harus mencermati status BUMN sebagai objek keuangan negara dengan hati-hati. Tidak dapat dipungkiri, risiko kriminalisasi direksi BUMN terkait bisnis, termasuk pengadaan barang dan jasa BUMN sangatlah besar. Oleh sebab itu sangat penting bagi direksi BUMN menyusun SOP pengadaan barang dan jasa BUMN dengan baik. SOP tersebut baiknya disusun mulai dari proses pengajuan, pelaksanaan, eksekusi, pengawasan hingga penerimaan barang dan jasa dengan memperhatikan pedoman-pedoman yang telah diberlakukan oleh Kementerian BUMN seperti Permen BUMN No.Per-19/MBU/2012, Permen No.Per-05/MBU/2008, Permen No.Per-15/MBU/2012 dan lain-lain. Dalam setiap prosesnya harus mengandung aktivitas pengendalian yang cukup dan efektif.¹¹

Penyusunan SOP pengadaan barang dan Jasa BUMN sebaiknya tidak mengabaikan penafsiran secara luas “tindakan secara melawan hukum” yang

¹¹ Tri Widiyono, *Direksi Perseroan Terbatas, Keberadaan, Tugas, Wewenang Dan Tanggung Jawab* (Jakarta: Ghalia Indonesia, n.d.).

ada pada penjelasan UU Tipikor yang dilakukan oleh aparat penegak hukum. Penjelasan atas Pasal 2 ayat 1 UU Tipikor mengartikan “perbuatan secara melawan hukum” tidak hanya perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, tetapi juga perbuatan yang tercela atau perbuatan yang tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat. Dalam beberapa putusan, SOP sering dianggap sebagai suatu norma yang berlaku dalam organisasi BUMN. Dapat dikatakan bahwa penafsiran tersebut sering menimbulkan masalah di lapangan.

Adanya inkonsistensi pengaturan kekayaan negara dipisahkan memunculkan polemik mengenai pertanggungjawaban direksi Persero terhadap kerugian yang dialami persero dalam transaksi bisnisnya. Terdapat beberapa kasus hukum mengenai keputusan bisnis direksi Persero yang mengakibatkan Persero mengalami kerugian dituntut menggunakan Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi selanjutnya disebut UU PTPK. Pengenaan UU PTPK ini dikarenakan aparat penegak hukum menggolongkan kekayaan yang terdapat di dalam Persero merupakan kekayaan negara sesuai dengan UU Keuangan Negara, sehingga ketika Persero tersebut mengalami kerugian maka direksi Persero sebagai organ yang bertanggung jawab dalam pengurusan Persero dapat dituntut merugikan keuangan negara.

Sebagai direksi keduanya berwenang dan bertanggung jawab terhadap pengurusan perseroan di dasarkan pada ketentuan-ketentuan di dalam UUPT. Kewenangan tersebut berdasarkan pasal 92 ayat (2) harus sesuai dengan kebijakan yang dianggap tepat dalam batas yang ditentukan oleh UUPT dan anggaran dasar perseroan. Dalam penjelasannya kebijakan yang dianggap tepat yakni harus berdasarkan *skill* (keahlian), peluang yang tersedia, dan kelaziman dunia usaha.

Selain berwenang terhadap pengurusan, menurut pasal 97 ayat (2) UUPT dijelaskan bahwa pengurusan tersebut dan wajib dilaksanakan dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab. Makna itikad baik dalam konteks pelaksanaan pengurusan oleh direksi dalam praktik dan doktrin hukum

memiliki jangkauan yang luas seperti yang diungkapkan M. Yahya Harahap antara lain:

1. Wajib dipercaya (*fiduciary duty*);
2. Wajib melaksanakan pengurusan untuk tujuan yang wajar (*duty to act for a proper purpose*);
3. Wajib menaati peraturan perundang-undangan (*statutory duty*);
4. Wajib loyal terhadap Perseroan (*loyal duty*);
5. Wajib menghindari benturan kepentingan (*avoid conflict of interest*).

M. Yahya Harahap juga menjelaskan kewajiban pengurusan dengan penuh tanggung jawab adalah sebagai berikut:

1. Wajib saksama dan berhati-hati melaksanakan pengurusan (*the duty of the due care*).

Patokan kehati-hatian (*duty of the due care*) yang diterapkan secara umum dalam praktik, adalah standar kehati-hatian yang lazim dilakukan orang biasa (*the kind of care that an ordinary prudent person*) dalam posisi dan kondisi yang sama.

2. Wajib melaksanakan pengurusan secara tekun dan cakap (*duty to be diligent and skill*)

Pada umumnya aspek wajib tekun dan ulet, selalu dikaitkan dengan keahlian (*skill*). Dengan demikian, anggota direksi dalam melaksanakan pengurusan perseroan, wajib mempertunjukkan kecakapan (*duty to display skill*).

Berdasarkan ketentuan-ketentuan yang dijelaskan di atas diketahui bahwa tindakan direksi adalah tindakan yang memiliki tanggung jawab. Tanggung jawab tersebut tidak hanya dalam hal mengurus perseroan untuk kepentingan perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan saja seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, namun bertanggung jawab juga terhadap segala karakter risiko yang timbul akibat dari dilakukannya suatu tindakan.

Sebenarnya UUPT tidak mengenal istilah risiko. Oleh karena itu, istilah yang tepat ialah menitikberatkan pada pertanggungjawaban direksi dalam mengurus suatu perseroan. Tanggung jawab itulah yang kemudian

menimbulkan konsekuensi (hal-hal yang dipikul oleh direksi) yang disebut dengan risiko. Risiko tersebut dapat berupa kerugian terhadap perseroan. Mengenai tanggung jawab direksi dalam hal perseroan menderita kerugian akibat keputusan direksi, secara umum kita dapat merujuk pada ketentuan Pasal 97 ayat (3) UUPT yang berbunyi:

“Setiap anggota Direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian Perseroan apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).”

Hal ini berarti direksi wajib melaksanakan tugasnya dengan itikad baik dan penuh tanggungjawab. Selama hal itu dijalankan dengan baik oleh direksi, direksi tetap mempunyai tanggung jawab yang terbatas yang merupakan ciri utama dari suatu perseroan. Namun bila hal tersebut dilanggar, artinya direksi yang bersangkutan bersalah atau lalai dalam menjalankan tugasnya, maka dapat dikenakan tanggung jawab pribadi.

Mekanisme pertanggungjawaban pribadi direksi seperti ketentuan diatas dapat ditempuh oleh pemegang saham berdasarkan pasal 96 ayat (6) UUPT, menyebutkan

“Atas nama Perseroan, pemegang saham yang mewakili paling sedikit 1/10 (satu persepuluh) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara dapat mengajukan gugatan melalui pengadilan negeri terhadap anggota Direksi yang karena kesalahan atau kelalaiannya menimbulkan kerugian pada Perseroan.”

Namun, berdasarkan Pasal 97 ayat (5) UUPT anggota direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan 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.

Menurut bunyi ketentuan-ketentuan di atas, memang direksilah yang bertanggung jawab untuk memikul kerugian perseroan. Inilah yang disebut dengan risiko direksi. Namun apabila ia dapat membuktikan hal-hal seperti yang disebut dalam Pasal 97 ayat (5) UUPT, direksi tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban secara pribadi atas kerugian yang diderita perseroan.

Unsur, yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain yang suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara diatas apabila dikaitkan dengan hukum perseroan maka dapat tercermin pada prinsip *ultra vires* (pelampauan kewenangan perseroan). Prinsip ini merupakan prinsip yang mengatur akibat hukum seandainya tindakan direksi untuk dan atas nama perseroan melebihi atau melampaui kewenangan yang diberikan oleh anggaran dasar perseroan.

Dalam globalisasi ekonomi, dunia usaha menghendaki adanya kepastian hukum, termasuk dalam masalah pengelolaan dan pertanggungjawaban suatu Persero. Pada dasarnya UUPT dan UUBUMN sudah merupakan payung hukum yang memberikan suatu solusi terbaik terhadap timbulnya kerugian pada suatu Persero yang diakibatkan oleh keputusan direksi yang tidak menjalankan Persero dengan itikad baik dan penuh tanggungjawab.

3.5. Tindakan Kementerian Badan Usaha Milik Negara Terhadap Direksi Apabila tidak menerapkan *Standard Operation Procedures*

Dalam hal terjadinya kerugian dalam suatu pekerjaan pengadaan barang dan jasa di BUMN karena pelanggaran atau tidak mengikuti *Standard Operation Procedures* (SOP) pada BUMN tersebut, direksi sebagai yang penanggungjawab pada BUMN tersebut harus bertanggung jawab baik secara perdata maupun pidana bila ada tindakan yang melanggar hukum.¹²

Perbedaan antara Organ Perseroan Terbatas dengan Organ BUMN Persero terletak pada pemegang sahamnya. Pada BUMN Persero pemerintah dapat bertindak selaku RUPS apabila seluruh sahamnya dimiliki oleh negara, sementara apabila pemerintah terlibat dalam Penyertaan Modal Negara

¹² Amiruddin, *Korupsi Dalam Pengadaan Barang Dan Jasa* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010).

(PMN) sebagian, maka kedudukan pemerintah adalah sebagai salah satu pemegang saham. Seberapa besar pengaruh pemerintah dalam mengendalikan BUMN Persero tentunya dipengaruhi oleh seberapa besar peran pemerintah dalam PMN (dibuktikan dengan jumlah kepemilikan saham). Semakin besar peran pemerintah dalam PMN maka semakin berperan pula dalam mengendalikan perusahaan. Dalam hal pemegang saham pemerintah diwakili oleh Menteri BUMN. Karena Menteri BUMN sebagai wakil pemerintah sebagai pemegang saham, apalagi bila pemerintah memiliki 100% saham maka menteri dalam jabatannya menjadi RUPS yang berhak untuk mengambil keputusan antara lain bisa memberhentikan direksi BUMN, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 45 Tahun 2005 Tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara.

Keberadaan BUMN sebagai obyek keuangan Negara (Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara) dan adanya pengaturan khusus terhadap BUMN (UU BUMN) sangat mempengaruhi pengelolaan BUMN. Perusahaan (BUMN dan BUMD) bukanlah subyek hukum Tata Negara dan hukum Administrasi Negara, tetapi komisaris yang mewakili kepentingan pemerintah menjalankan fungsi dan kepentingan Negara, sehingga dalam pengertian luas dapat disebut petugas Negara (*staatsorgan*) yang di tanam di perusahaan.¹³ Selain maksud dan tujuan pendirian Persero untuk mencari keuntungan. Dengan demikian peran kementerian BUMN dalam hal pengurusan suatu BUMN sangat vital karena bertanggung jawab dalam penggunaan anggaran negara sesuai dengan UURI No 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara:

Berdasarkan UU PT dimungkinkan untuk negara sebagai pemegang saham menggugat direksi apabila keputusan direksi itu dianggap merugikan negara sebagai pemegang saham, BUMN persero dalam hal seluruh sahamnya dimiliki oleh negara, menteri bertindak selaku pemegang saham. Kepentingan negara yang telah menyetorkan modalnya dari kekayaan negara

¹³ Jimmly Asshiddiqe, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi.

yang dipisahkan sangat bergantung kepada Menteri Negara BUMN. UU PT yang menyatakan:

“Setiap pemegang saham berhak mengajukan gugatan terhadap Perseroan ke pengadilan negeri apabila dirugikan karena tindakan Perseroan yang dianggap tidak adil dan tanpa alasan wajar sebagai akibat keputusan RUPS, Direksi, dan/atau Dewan Komisaris”.

Kementerian BUMN menerangkan bahwa segala bentuk pengaturan dan pengelolaan yang dilakukan oleh Kementerian BUMN adalah berada dibawah hukum privat dengan kedudukan Negara sebagai Pemegang saham yang tunduk pada ketentuan Perseroan Terbatas dalam UUPT. Sedangkan untuk penuntutan kerugian negara ataupun dugaan korupsi, dilakukan oleh KPK maupun BPK dalam kapasitasnya masing-masing. Penuntutan inipun memiliki dasar tersendiri, disamping dasar keilmuan yang menerangkan bahwa kekayaan pada BUMN adalah kekayaan negara yang dipisahkan dan telah menjadi kekayaan Persero. Selain itu, dalam hal pemegang saham melihat adanya indikasi tindak pidana dari tindakan direksi yang menyebabkan kerugian BUMN Persero tersebut, tahap pertama yang harus dilakukan adalah tahapan pemeriksaan terhadap BUMN Persero sebagaimana yang tertuang dalam ketentuan pasal 138 ayat (1) UUPT.¹⁴

Secara teoritis, kewenangan Negara melalui Kementerian BUMN sebagai pemegang saham untuk menjadi RUPS dalam melakukan pemberhentian pada direksi merupakan kewenangan yang menjadi fasilitas dari pemegang saham. Dalam permasalahan inipun, pemerintah hanya dapat melakukan pemberhentian direksi secara langsung sebagai RUPS apabila Negara memiliki saham sebesar 100% pada sebuah BUMN Persero. Kepemilikan saham Negara sebesar 100% yang diatur dalam pasal 7 ayat (7) dalam UUPT memberikan wewenang kepada Negara melalui Kementerian BUMN untuk melakukan pemberhentian pada Direksi sebuah BUMN persero dalam kapasitasnya sebagai RUPS. Namun apabila sebuah BUMN tidak dimiliki negara sebesar 100%, dalam melakukan pemberhentian Direksi harus tetap melalui keputusan RUPS.

¹⁴ Ali Ridho, *Badan Hukum Dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf* (Bandung: Alumni, 2012).

KESIMPULAN DAN SARAN

Proses pelaksanaan Pengadaan barang/Jasa di instansi pemerintah melibatkan beberapa pihak, pada prinsipnya penyediaan barang dan jasa harus dilakukan secara terbuka, hal ini dilaksanakan demi menjunjung prinsip adil dan transparansi, akuntabilitas publik, sehingga terwujud *Good Governance*, tuntutan untuk mewujudkan *Good Governance* muncul seiringan dengan kritik terhadap birokrasi pemerintah yang berkembang tak terkendali dan memasuki semua wilayah kehidupan masyarakat sehingga terjadi masyarakat *hiperregulasi*. Proses pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa di instansi pemerintah melibatkan beberapa pihak, baik internal instansi tersebut maupun eksternal, yakni penyedia barang/jasa yang nantinya akan melaksanakan kewajiban penyediaan barang/jasa sesuai dengan apa yang diperjanjikan. Masing-masing pihak tersebut memiliki kewajiban pemenuhan tanggung jawab berbeda-beda satu dengan lainnya. Perbedaan tersebut yang akhirnya dapat melahirkan batasan tanggung jawab hukum. Direksi BUMN memiliki Tanggung jawab dalam hal terjadi kerugian yang diakibatkan dari tidak dilaksanakannya *Standard Operation Procedures (SOP)* dalam Pengadaan Barang dan Jasa.

Menteri BUMN sebagai wakil pemerintah di BUMN sangat vital karena tugas dan wewenangnya sangat besar, amanat undang-undang kementerian BUMN sebagai wakil pemerintah sebagai pemilik modal Persero menetapkan kebijakan pengembangan Persero yang bertujuan menetapkan arah dalam mencapai tujuan perusahaan baik menyangkut kebijakan investasi, pembiayaan usaha, sumber pembiayaannya, penggunaan hasil usaha perusahaan, dan kebijakan pengembangan lainnya. Mengingat Dewan Pengawas akan mengawasi pelaksanaan kebijakan tersebut, usulan Direksi kepada Menteri harus didahului dengan persetujuan dari Dewan Pengawas. Menteri sangat berkepentingan dengan modal negara yang tertanam dalam BUMN untuk dapat dikembangkan. Untuk itu masalah investasi, pembiayaan serta pemanfaatan hasil usaha BUMN perlu diarahkan dengan jelas dalam suatu kebijakan pengembangan perusahaan. Maka apabila terjadi kerugian BUMN karena pekerjaan pengadaan barang dan jasa BUMN maka menteri

BUMN bisa meminta pertanggungjawaban hukum dari direksi BUMN tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali Ridho. *Badan Hukum Dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*. Bandung: Alumni, 2012.
- Amiruddin. *Korupsi Dalam Pengadaan Barang Dan Jasa*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- Arens, Alvin. *Auditing and Assurance Services, An Integrated Approach*. England: Essex, 2012.
- Chidir Ali. *Badan Hukum*. Jakarta: Alumni, 1991.
- Gatot Supramono. *Hukum Perseroan Terbatas*. Jakarta: Djambatan, 2009.
- I.G. Rai Widjaya. *Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas*. Jakarta: Megapoint, 1996.
- Jimmy Asshiddiqe. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2008.
- M. Yahya Harahap. *Hukum Perseroan Terbatas*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Romney, B. Marshall an Paul John Steinbart. *Accounting Information System Eleventh Edition*. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2009.
- Ronny Hanitijo Soemitro. *Metode Penelitian Hukum Dan Jurimetri*. 1st ed. Vol. 1. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988.
- Sudarsono. *Kamus Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta, 2005.
- Tri Widiyono. *Direksi Perseroan Terbatas, Keberadaan, Tugas, Wewenang Dan Tanggung Jawab*. Jakarta: Ghalia Indonesia, n.d.