

## **PENERAPAN DALIL BUSINESS JUDGMENT RULES SEBAGAI UPAYA PERLINDUNGAN HUKUM PENGURUS DALAM PENGELOLAAN BADAN USAHA MILIK DAERAH**

**Hamzar Nodi**

Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara  
[hamzarnodi@umsu.ac.id](mailto:hamzarnodi@umsu.ac.id) (Corresponding Author)

### **ABSTRAK**

Memberikan wewenang kepada departemen pemerintah dengan penyediaan dan transfer sumber daya keuangan. Sumber pendanaan utama adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD adalah pendapatan daerah yang diperoleh dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah secara perorangan, dan pendapatan melekat daerah lainnya yang sah, serta merupakan sumber dana untuk mencapai otonomi daerah sebagai perwujudan asas sentralisasi. Untuk memberikan fleksibilitas dalam menemukan peluang sumber daya lokal. BUMD Tidak dapat dipungkiri bahwa kelangsungan dan keberhasilan suatu perusahaan sangat bergantung pada kualitas direksi dalam pengelolaannya. Direksi diharapkan dapat memajukan perusahaan agar terus berkembang, mampu bersaing dan bertahan terhadap pesaing, serta menjaga kualitas yang unggul. Tujuan ini hanya dapat dicapai jika dewan mampu mengeluarkan pedoman yang tepat dan bersedia mengambil risiko kewirausahaan. Seperti kata pepatah, “risiko tinggi, keuntungan tinggi”, risiko tinggi menghasilkan keuntungan tinggi. Oleh karena itu, perlindungan hukum seperti Business Judgment Rule berperan penting dalam mendorong direksi mengambil risiko bisnis demi kepentingan perusahaan.

**Kata kunci:** *Aturan Keputusan Bisnis, Direksi, BUMD.*

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Alinea 2 dan 4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyebutkan bahwa salah satu tujuan negara adalah mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan umum bagi rakyat Indonesia. UUD 1945 juga memberi wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur sendiri dan mengurus urusan pemerintahan sesuai dengan prinsip otonomi dan tugas pembantuan, guna memajukan kesejahteraan umum melalui peningkatan pelayanan, peningkatan kekuasaan, dan partisipasi masyarakat. Pemberdayaan pemerintah daerah juga melibatkan devolusi dan transfer dana. Sumber pendanaan utama adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD adalah pendapatan daerah yang diperoleh dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah secara perorangan, dan pendapatan melekat daerah lainnya yang sah, serta merupakan sumber dana untuk mencapai otonomi daerah sebagai perwujudan asas sentralisasi. Untuk memberikan fleksibilitas dalam menemukan peluang sumber daya lokal. (Rudy Badrudin, 2011).

Secara yuridis, berdasarkan ketentuan Pasal 285 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UUPD), sumber pendapatan daerah terdiri atas:

1. pendapatan asli daerah, meliputi:
  - a. pajak daerah;
  - b. retribusi daerah;
  - c. hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
  - d. lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
2. pendapatan transfer, dan
3. lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Adapun yang dimaksud dengan pendapatan transfer, meliputi; Pertama, merupakan transfer dari pemerintah pusat yang terdiri atas dana kompensasi, dana otsus, dana khusus, dan dana desa. Kedua, transfer antar daerah yang terdiri dari bagi hasil dan dukungan finansial. Pemerintah daerah mempunyai fungsi dan tanggung jawab untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui penyelenggaraan pembangunan di segala bidang. Pendanaan PAD merupakan sumber pendanaan daerah yang digalakkan di daerah bersangkutan dan bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah. (Yuliati, 2000). Sehingga PAD dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar bagi pelaksanaan otonomi daerah (Chabib Soleh dan Heru Rocmansjah, 2010).

## **B. Rumusan Masalah**

Terdapat dua permasalahan yang diambil dalam penelitian ini, Pertama, Bagaimana peran dan fungsi badan usaha milik daerah; Kedua, Bagaimana kendala badan usaha milik daerah dalam menjalankan peran dan fungsinya.

## **C. Metode Penelitian**

Jenis penelitian hukum yang dilakukan secara yuridis normatif adalah yuridis normative dimana hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas (Koto, 2022). Penelitian hukum normatif ini didasarkan kepada bahan hukum primer dan sekunder, yaitu penelitian yang mengacu kepada norma-norma yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan (Zainuddin, 2022).

Jenis penelitian yang digunakan adalah Yuridis normatif, maka pendekatan yang dilakukan dalam tulisan ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) (Simatupang, 2022). Pendekatan perundang-undangan (Faisal, 2022). Penelitian dalam tulisan yang menggunakan pendekatan normatif, maka bahan hukum yang digunakan diperoleh melalui penelusuran bahan hukum atau studi pustaka terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier (Simatupang, 2023).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **A. Peran Dan Fungsi Badan Usaha Milik Daerah**

Pembentukan BUMD untuk mendukung pembangunan daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat. Pak Phulwadi mengatakan, pendirian BUMD berperan dalam mencapai kesejahteraan daerah dengan memberikan kontribusi terhadap pendapatan PAD dalam bentuk dividen dan pajak. Tantangan peningkatan PAD salah satunya dapat diatasi dengan meningkatkan peran/kontribusi BUMD. Secara makro, peran Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam perekonomian daerah dapat diukur dari

kontribusi nilai tambah terhadap pendapatan domestik bruto daerah dan kemampuan penyerapan lapangan kerja. (IR. Purwadi, 2002).

Rustian Kamaludin menyatakan BUMD memiliki berbagai fungsi dan peranan yang dibebankan kepadanya, diantaranya: (Rustian Kamaludin, 2001).

- a. Melaksanakan kebijakan pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan daerah;
- b. Pemupukan dana bagi pembiayaan pembangunan daerah;
- c. Mendorong peran serta masyarakat dalam bidang usaha;
- d. Memenuhi kebutuhan barang dan jasa bagi kepentingan publik; dan
- e. Menjadi perintis kegiatan dan usaha yang kurang diminati swasta.

Dilihat dari peranan dan fungsinya, BUMD didirikan dengan tujuan untuk menjawab kebutuhan masyarakat akan masyarakat adil dan makmur, serta memberikan kontribusi terhadap pelaksanaan pembangunan daerah pada khususnya dan pembangunan perekonomian nasional pada umumnya. Secara hukum, tujuan didirikannya BUMD berdasarkan ketentuan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Perusahaan Daerah (PPBUMD) adalah untuk:

- a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah;
- b. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
- c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Berdasarkan Pasal 1 angka 40 UUPD ditegaskan bahwa BUMD adalah suatu badan ekonomi yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Berkaitan dengan Pasal 7 ayat 7 huruf a Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT), suatu BUMD harus didirikan berbentuk Persero. Ketentuan ini ditegaskan kembali dalam Pasal 339 ayat (2) UUPD yang menyatakan bahwa pendirian suatu badan hukum setelah didirikannya menurut peraturan daerah harus didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan tentang Perseroan Terbatas (PT). BUMD harus mengacu pada UU PT.

Berdasarkan UUPT PT, suatu perusahaan terdiri dari tiga organ: RUPS, Direksi, dan Komisaris. Kedudukan direktur dalam pengelolaan perusahaan merupakan kedudukan yang penting dan strategis. Direksi merupakan badan PT yang mengelola perusahaan. Oleh karena itu, Dewan mensyaratkan dan mengharapkan Dewan akan melaksanakan tugasnya secara profesional, berintegritas, dan bertanggung jawab.

BUMD idealnya menjadi sumber pendapatan bagi pemerintah daerah. BUMD merupakan perwujudan peran pemerintah daerah dalam pembangunan perekonomian daerah. Namun seiring berkembangnya BUMD, hal tersebut justru menjadi salah satu permasalahan keuangan daerah.

## **B. Kendala Badan Usaha Milik Daerah Dalam Menjalankan Peran Dan Fungsinya**

Menurut Purwadi, paling tidak terdapat 11 (sebelas) masalah umum yang terjadi pada BUMD, sehingga BUMD belum dapat maksimal berkontribusi untuk mendukung peningkatan PAD dan perekonomian daerah, yaitu:

- a. Campur tangan birokrasi tinggi;
- b. Kondisi mesin dan peralatan yang sudah ketinggalan;
- c. Lemahnya kemampuan permodalan;
- d. Banyaknya asset perusahaan yang tidak produktif (idle capacity), seperti tanah dan bangunan yang menyebabkan overhead relatif tinggi;

- e. Keterampilan pegawai pada umumnya masih rendah;
- f. Kurang jelasnya dasar hukum yang digunakan, tidak sesuai dengan kondisi saat ini;
- g. Marketing system yang dilakukan oleh BUMD relatif lemah;
- h. Adanya persaingan dari pihak swasta yang memproduksi barang sejenis;
- i. Kurang berfungsinya Badan Pengawas;
- j. Perusahaan-perusahaan daerah pada umumnya mempunyai posisi debt equity ratio yang tidak menguntungkan, sehingga resiko finansial dari perusahaan relatif tinggi;
- k. Beban keharusan untuk menyetor sebagian laba;
- l. Masih dipertahankannya BUMD yang merugi; dan
- m. Adanya BUMD yang pendiriannya dipaksakan, walaupun secara ekonomis tidak layak didirikan (tidak feasible), dengan alasan menyangkut kebutuhan pelayanan umum sehingga usahanya tidak efisien (merugi).

Pada dasarnya, maju dan mundurnya suatu BUMD bergantung pada direksi sebagai direktur utama perusahaan tersebut. Oleh karena itu, untuk mengurus perseroan demi kepentingan perseroan, direksi harus mengurus perseroan berdasarkan Pasal 92 ayat 1 dan 2 UUPT. Tujuan dan sasaran perusahaan. Selain itu, Direksi mempunyai kekuasaan untuk mengurus Perseroan sesuai dengan pedoman yang dianggap perlu, dalam batas yang ditentukan oleh Undang-Undang Perseroan Terbatas dan/atau Anggaran Dasar. Namun kenyataannya, jika BUMD mengalami kerugian, maka kerugian tersebut ditanggung oleh direksi, yang juga dapat dituntut secara pidana karena menyebabkan kerugian keuangan negara.

Namun jika mengacu pada ketentuan Pasal 97 Ayat 5 UUPT, anggota Direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian perseroan, 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 selanjutnya kerugian tersebut.

Mengacu kepada Pasal 97 ayat (5) UUPT tersebut, maka anggota Direksi dapat tidak bertanggung jawab atas kerugian perseroan, jika dapat membuktikan bahwa; (a) kerugian perseroan tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya; (b) telah melakukan pengurusan dengan itikad baik, kehati-hatian, dan penuh tanggung jawab untuk kepentingan perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan; (c) tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang dilakukan; dan (d) telah mengambil tindakan untuk mencegah terjadinya kepailitan.

Konsep Pasal 97(5) Companies Act sejalan dengan prinsip aturan pertimbangan bisnis bahwa direktur dilindungi dan kebal dari litigasi. Aturan pertimbangan bisnis menyatakan bahwa direksi suatu perusahaan bertanggung jawab secara hukum atas keputusan yang diambilnya, meskipun keputusan tersebut mengakibatkan kerugian bagi perusahaan, sepanjang keputusan tersebut diambil dengan itikad baik dan dengan maksud

dan tujuan yang tepat. harus menanggung apa pun. Metode yang tepat adalah bijaksana dan didasarkan pada alasan yang masuk akal dan hati-hati.

Selain itu, fungsi prinsip aturan penilaian bisnis dapat berfungsi sebagai panduan dan arahan untuk memastikan bahwa dewan tidak mengambil keputusan manajemen secara sembarangan.

Mengingat setiap keputusan yang diambil mempunyai dampak yang menentukan bagi perusahaan, maka direksi harus berpegang pada prinsip-prinsip pertimbangan bisnis, termasuk menjunjung tinggi prinsip kehati-hatian, bertindak dengan itikad baik, bertindak dengan keyakinan, dan berkomitmen terhadap keputusan bisnis. berdasarkan norma-norma yang terkandung dalam Pokok-Pokok. manfaat bagi masyarakat. sesuai dengan Anggaran Dasar dan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Eri Hertiawan, 2022).

Jika masing-masing direktur dapat dimintai pertanggungjawaban pribadi atas kerugian yang dialami perusahaan, dan tidak ada pembelaan, tidak ada direktur yang berani mengambil keputusan bisnis. Jika hal ini terjadi maka pertumbuhan perusahaan akan terhambat dan stagnan. Dampak yang lebih luas adalah terhambatnya aktivitas ekonomi lokal. Sayangnya di Indonesia, belum ada kesepakatan antar lembaga penegak hukum mengenai penerapan prinsip Business Judgment Rule. Pasal 97 Ayat 5 UU PT mengatur syarat-syarat pelaksanaan aturan pertimbangan bisnis, namun tidak menjelaskan standar pemenuhan setiap ketentuan. Dalam hal ini, hukum tentu saja akan ditentukan berdasarkan fakta-fakta yang terungkap di persidangan.

Ada beberapa contoh Peneliti sajikan ketidak seragaman penegak hukum terkait penerapan doktrin business judgement rule ini. Pertama, kasus yang terjadi dalam Putusan MA No. 417 K/PID.SUS/2014 mengenai penyewaan pesawat Boeing 737 yang dilakukan antara PT A dengan B. Pada saat itu, tujuan PT A melakukan sewa menyewa pesawat adalah untuk berekspansi dengan cara menambah armada pesawat dan mengganti pesawat tua dengan armada baru. Dalam persidangan yang digelar Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta, seorang ahli pada pokoknya menyatakan bahwa direktur PT A tidak bisa disalahkan karena pihak penyedia pesawat yang melakukan wanprestasi. Kemudian, tindakan Direksi yang mengubah tipe pesawat pun tidak menyalahi aturan karena dalam Rencana Kerja Anggaran (RKA) yang disetujui Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), sudah tercantum ketentuan bahwa direktur berwenang untuk mengubah tipe pesawat tanpa harus lapor kepada pemegang saham. Di samping itu, terkait security deposit yang dibayarkan PT A ke B, menurut ahli, tindakan tersebut merupakan hal wajar dalam bisnis penerbangan. Sebab security deposit justru menjamin bahwa PT A sebagai penyewa akan menerima pesawat dari B. Dengan berbagai pertimbangan, ahli menegaskan kasus penyewaan pesawat ini tidak tepat di bawa ke ranah pidana.

Contoh kasus tersebut menunjukkan bahwa pada prinsipnya direktur PT A telah melakukan seluruh prosedur yang berlaku dalam sewa menyewa pesawat Boeing 737 dan sesuai dengan prinsip good corporate governance. Namun, pada amar putusan menyatakan Terdakwa (Direktur) terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi secara bersama. Kedua, kasus Putusan Pengadilan Negeri Tanjung Pinang, atas Perkara Nomor 16/Pdt.G/2021/PN Tpg. Dimana R selaku Direktur PT. Bintang Inti Sukses/PT BIS (BUMD Kabupaten Bintang) tahun 2015-2018, melakukan kerjasama dengan pihak ketiga dalam upaya pengembangan bisnis PT. BIS, berupa:

**SANKSI 2024****(Seminar Nasional Hukum, Sosial dan Ekonomi)**

- a. kerjasama bisnis dengan pihak CV Multi Coco Organik dalam rangka pemasaran serat sabut kelapa (cocopeat), dimana kerjasama ini dituangkan dalam Akta Perjanjian Kerjasama No. 7, Tanggal 27 Januari 2016, sebagaimana Perubahan Akta Perjanjian No. 8, Tanggal 6 Januari 2017 yang dibuat dihadapan Notaris Muhammad Nazar, SH di Tanjung Pinang, dengan kerjasama bisnis tersebut PT. BIS memberikan modal uang kepada CV. Multi Coco Organik sebesar Rp 1.500.000.000,- (satu milyar lima ratus juta rupiah).
- b. kerjasama bisnis dengan pihak CV Safina Air Cond Services yang dituangkan dalam Akta Perjanjian Kerjasama Nomor: 178/L/2016, Tanggal 1 Maret 2016, yang dibuat dihadapan Notaris Muhammad Nazar, S.H., Notaris di Tanjungpinang. Dalam perjanjian ini pihak CV Safina Air Cond Services melaksanakan pekerjaan proyek tata udara, pengadaan dan pemasangan AC dan ventilasi pada proyek Cassia Condotel Bintan. Untuk penyertaan modal pembiayaan proyek ini PT. BIS menyerahkan uang sebesar Rp. 700.000.000,- (tujuh ratus juta rupiah) kepada CV Safina Air Cond Services.
- c. kerjasama bisnis dengan pihak PT. Chantika yang bergerak dalam usaha Pekerjaan Pengangkutan Air Dari Sekupang Batam Ke Terminal Bahan Bakar Minyak (TBBM) Pulau Sambu. Perjanjian kerjasama ini dituangkan dalam Akta Perjanjian No. 6 Tanggal 10 Juni 2017 dibuat dihadapan Notaris Muhammad Nazar, S.H., di Tanjung Pinang. Dalam perjanjian bisnis ini pihak PT. BIS menyertakan modalnya sebesar Rp 210. 000. 000,-(dua ratus sepuluh juta rupiah).
- d. Kerjasama Pembelian dan Pemasaran Daging Ketam Ranjungan (Meat) dengan Al Baik Group (Bpk. Muhammad Zulkamirullah), yang dituangkan dalam Akta Perjanjian Kerjasama Pembiayaan, Akta Notaris Muhammad Nazar, S.H., Nomor 4, Tanggal 09 September 2017. Dalam perjanjian bisnis ini pihak PT. BIS memberikan pinjaman modal uang sebesar Rp. 1.500.000.000,- (satu milyar lima ratus juta rupiah).

Kerjasama yang dilakukan Direktur PT. BIS dengan pihak ketiga tersebut merupakan bentuk tanggung jawab Direksi untuk menjalankan perseroan demi kepentingan perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan, dengan rasa tanggung jawab dan iktikad baik dalam menjalankan tugas pengurusan perseroan untuk kepentingan dan usaha perseroan. Dalam hal ini Direktur PT. BIS (BUMD Kabupaten Bintan), telah menjalankan maksud dan tujuan perseroan sebagai mana tertuang dalam Pasal 3 Akta Perubahan Nomor 18 tanggal 23 Agustus 2007, yang mana maksud dan tujuan dari pendirian perseroan ini adalah melakukan usaha dalam bidang pembangunan, perdagangan umum, perindustrian, pertambangan, pertanian, pariwisata dan jasa. Dan pelaksanaannya dituangkan dalam Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP) tahun 2016 dan 2017 yang disampaikan pada Rapat Umum Pemegang Saham. Namun Direksi PT BIS (BUMD Kabupaten Bintan) tetap dipersalahkan untuk mengganti rugi dan menjalani hukuman pidana akibat dianggap merugikan keuangan negara

**PENUTUP****A. Kesimpulan**

BUMD Tidak dapat dipungkiri bahwa kelangsungan dan keberhasilan suatu perusahaan sangat bergantung pada kualitas direksi dalam pengelolaannya, serta menjaga

# **SANKSI 2024**

(Seminar Nasional Hukum, Sosial dan Ekonomi)

kualitas yang unggul. Tujuan ini hanya dapat dicapai jika dewan mampu mengeluarkan pedoman yang tepat dan bersedia mengambil risiko kewirausahaan. Seperti kata pepatah, “risiko tinggi, keuntungan tinggi”, risiko tinggi menghasilkan keuntungan tinggi. Oleh karena itu, perlindungan hukum seperti Business Judgment Rule berperan penting dalam mendorong direksi mengambil risiko bisnis demi kepentingan perusahaan

## **B. Saran**

Direksi diharapkan dapat memajukan perusahaan agar terus berkembang, mampu bersaing dan bertahan terhadap pesaing.

## DAFTAR PUSTAKA

- Badrudin, R. (2011). *Ekonomi Otonomi Daerah*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Hertiawan, E, “Penerapan Doktrin Business Judgment Rule di Indonesia”, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/penerapan-doktrin-ibusiness-judgment-rule-i-di-indonesiat62565dbe855a0>, diakses pada tanggal 29 September 2022
- IR. Purwadi. (2002). *Penelitian Tentang Strategi Pengembangan BUMD Non Perbankan Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah* (Surabaya: Balitbang Daerah Provinsi Jawa Timur.
- Kamaludin, R. (2001). “Peran dan Pemberdayaan BUMD dalam Rangka Peningkatan Ekonomi Daerah”, *Majalalah Perencanaan Pembangunan*, Nomor 23.
- Koto, I. (2021). Perlindungan Hukum Terhadap Korban Tindak Pidana Terorisme, *Proceeding Seminar Nasional Kewirausahaan*, 2 (1).
- Koto. I. (2020). “Review Of Criminal Law On The Consumption Of Food And Drug Containing Narcotics And Psychotropics (Analysis Of Decision NO. 17 K/MIL/2016), *International Proceeding Of Law & Economics*.
- Koto, I. (2022). Kebijakan Hukum Terhadap Perbuatan Penggunaan Merek Yang Sama Pada Pokoknya, *SANKSI: Seminar Nasional Hukum, Sosial dan Ekonomi*.
- Rahimah & Koto, I. (2022). Implications of Parenting Patterns in the Development of Early Childhood Social Attitudes. *IJRS: International Journal Reglement & Society*, 3 (2).
- Soleh, C dan Heru R. (2010). *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah* Jakarta: Fokusmedia.
- Yuliati. (2000). *Akutansi Sektor Publik*, Cetakan Kelima Jakarta: Salemba Empat