

Pertanggungjawaban Direksi BUMN terhadap kerugian BUMN Pasca Perubahan Ketiga UU BUMN

Disusun oleh:

Giovanni Mofsol Muhammad (Partner) and Salwa Azzahra Fadilah (Associate)

Pada tanggal 24 Februari 2025 telah disahkan Undang-Undang No. 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (“**UU BUMN 2025**”). Perubahan dalam UU BUMN 2025 dilakukan dengan tujuan meningkatkan efisiensi Badan Usaha Milik Negara (“**BUMN**”) dan mendorong kinerja BUMN agar dapat berkontribusi dalam perkembangan perekonomian nasional dan meningkatkan kesejahteraan di masyarakat. Adapun untuk mencapai tujuan tersebut, UU BUMN 2025 telah mengubah sekaligus menambahkan sejumlah ketentuan baru, diantaranya adalah (i) perluasan definisi BUMN; (ii) pembentukan BPI Danantara (iii) penegasan Prinsip Business Judgement Rules.; dan (iv) pengelolaan aset BUMN. Artikel ini akan membahas mengenai prinsip business judgement rules dan pertanggung jawaban direksi atas kerugian yang dialami oleh BUMN yang berbentuk Persero berdasarkan UU BUMN 2025.

Status Kekayaan BUMN

Pembahasan mengenai kerugian yang dialami oleh BUMN, tidak akan terlepas dari status kekayaan milik BUMN. Pasal 1 angka 1 UU BUMN 2025 mendefinisikan BUMN sebagai berikut:

“Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disingkat BUMN adalah badan usaha yang memenuhi minimal satu ketentuan berikut:

- a. **seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia melalui penyertaan langsung; atau**
- b. *terdapat hak istimewa yang dimiliki Negara Republik Indonesia.”*

Penyertaan modal negara pada BUMN dapat berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (“**APBN**”) dan Non-APBN, yang mana terhadap setiap penyertaan modal negara pada BUMN baik dalam hal pendirian maupun dalam pengurangan atau penambahan modal ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Penyertaan modal negara pada BUMN sering menimbulkan perdebatan mengenai “*bagaimana status kekayaan negara yang disertakan dalam BUMN?*”

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (“**UU BUMN 2003**”) menyatakan bawah modal BUMN

merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dipisahkan dalam hal ini dapat dimaknai bahwa kekayaan negara pada BUMN telah dipisahkan dari APBN sehingga pengelolaannya tidak dilakukan melalui mekanisme APBN, melainkan melalui prinsip *good corporate governance*.

Ketentuan mengenai “*kekayaan negara yang dipisahkan*” dalam Pasal 4 ayat (1) UU BUMN 2003 tersebut telah mengalami perubahan dalam UU BUMN 2025. Dalam hal ini UU BUMN 2025 tidak lagi menggunakan nomenklatur kekayaan negara yang dipisahkan, melainkan memberikan penegasan mengenai status modal BUMN yang berasal dari APBN dan non-APBN. Penegasan mengenai status modal BUMN tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UU BUMN 2025 yang dikutip sebagai berikut:

“Modal BUMN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian dari keuangan BUMN yang pengelolaannya dilakukan sesuai dengan prinsip tata kelola perusahaan yang baik”

Berdasarkan ketentuan tersebut diketahui bahwa modal BUMN yang berasal dari APBN dan non-APBN merupakan bagian dari keuangan BUMN yang dikelola berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. Oleh karena itu, meskipun nomenklatur “modal negara pada BUMN merupakan kekayaan negara yang dipisahkan” tidak lagi digunakan, akan

tetapi konsep penyertaan modal negara pada BUMN dalam UU BUMN 2003 memiliki kesamaan dengan UU BUMN 2025.

Kerugian Keuangan Negara dalam Kerugian BUMN

Dalam menjalankan bisnisnya, BUMN dimungkinkan untuk mengalami kerugian. Kerugian tersebut dapat terjadi dikarenakan berbagai faktor, salah satunya risiko bisnis. Dalam praktiknya, kerugian yang dialami oleh BUMN sering kali dianggap kerugian keuangan negara yang berujung pada kriminalisasi terhadap direksi BUMN dengan tuduhan tindak pidana korupsi karena dianggap telah merugikan keuangan negara.

Untuk dapat mengidentifikasi lebih lanjut terkait dengan status kerugian pada BUMN maka perlu memerhatikan ketentuan mengenai keuangan negara dan perbendaharaan negara sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (“**UU 17/2003**”) dan Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2020 (“**UU 1/2004**”).

Pasal 2 UU 17/2003 menjelaskan mengenai cakupan lingkup keuangan negara, dimana salah satu lingkup keuangan negara dalam peraturan tersebut meliputi kekayaan negara yang dikelola oleh pihak lain, termasuk kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara (*in casu* BUMN). Selain itu, Pasal 1 angka 1 UU 1/2004 pada pokoknya menjelaskan bahwa investasi dan kekayaan negara yang dipisahkan merupakan bagian dari pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan negara dalam perbendaharaan negara.

Masuknya kekayaan negara pada BUMN sebagai keuangan negara menimbulkan ketidakpastian mengenai status kerugian BUMN. Dalam hal ini di satu sisi kekayaan negara pada BUMN merupakan bagian dari keuangan negara, di sisi lain BUMN sebagai perseroan terbatas merupakan suatu entitas hukum yang terpisah dari pemegang sahamnya (*in casu* Negara). Hal tersebut kemudian menimbulkan perdebatan mengenai apakah kerugian yang dialami oleh BUMN secara langsung menimbulkan kerugian keuangan negara?

Menjawab perdebatan tersebut, UU BUMN 2025 kemudian memberikan penegasan terhadap status kerugian yang dialami oleh BUMN dalam Pasal 4B UU BUMN 2025, sebagaimana dapat dikutip berikut:

“Keuntungan atau kerugian yang dialami BUMN merupakan keuntungan atau kerugian BUMN”

Kemudian, Penjelasan Pasal 4B UU BUMN 2025 pada pokoknya menjelaskan bahwa setiap keuntungan atau kerugian yang dialami oleh BUMN adalah keuntungan atau kerugian BUMN dan bukan merupakan keuntungan atau kerugian negara. Berdasarkan ketentuan Pasal 4B UU BUMN 2025 tersebut, maka telah jelas disebutkan bahwa kerugian BUMN bukan merupakan kerugian negara. Oleh karena itu, meskipun kekayaan negara pada BUMN merupakan bagian dari keuangan negara berdasarkan Pasal 2 UU 17/2003, akan tetapi kerugian tersebut tidak secara langsung menjadi kerugian negara.

Prinsip *Business Judgement Rules*

Pengurusan terhadap BUMN dilakukan oleh direksi dengan pengawasan oleh dewan komisaris. Secara umum, direksi pada BUMN memiliki tugas dan wewenang untuk menjalankan pengurusan BUMN dan bertindak mewakili BUMN baik di dalam maupun di luar pengadilan. Dalam melaksanakan pengurusan pada BUMN, direksi memiliki peranan penting dalam menentukan kebijakan dan mengambil keputusan bisnis untuk kepentingan BUMN. Keputusan bisnis yang diambil oleh Direksi akan selalu memiliki risiko bisnis, termasuk dengan risiko kerugian yang dapat dialami oleh BUMN. Pertanyaan selanjutnya adalah *“apakah direksi dapat dimintakan pertanggungjawaban atas kerugian yang dialami BUMN?”*

Dalam menjalankan pengurusannya terhadap suatu perusahaan direksi dilindungi dengan prinsip *Business Judgement Rules* (“**BJR**”). Prinsip BJR adalah prinsip dimana direksi selaku pengurus perseroan memiliki imunitas atas risiko bisnis yang ditimbulkan dalam melakukan pengurusan pada perseroan, selama pengurusan perseroan tersebut dilakukan direksi dengan penuh tanggung jawab, kehati-hatian, dan itikad baik.

Keberlakuan Prinsip BJR sebelumnya telah diakomodasi dalam Pasal 97 ayat (3) dan ayat (5) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (“**UU PT**”). Ketentuan tersebut memberikan batasan dimana direksi tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban atas kerugian yang dialami perseroan selama memenuhi ketentuan tertentu. Pada prinsipnya ketentuan yang terdapat pada UU PT merupakan pedoman yang berlaku dalam pengurusan suatu perseroan terbatas, termasuk BUMN dengan bentuk perseroan terbatas (*in casu* Persero). Oleh karena itu, Prinsip BJR dalam Pasal 97 ayat (3) dan ayat (5) UU PT tersebut juga berlaku bagi direksi BUMN.

Selain dengan ketentuan umum dalam UU PT, prinsip BJR bukanlah hal baru dalam pengurusan BUMN, yang mana hal tersebut sebelumnya telah diatur dalam Pasal 27 ayat (2a) Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara sebagaimana diubah dalam Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2022 (“**PP 45/2005**”). Dalam hal ini ketentuan dalam Pasal 27 ayat (2a) PP 45/2005 tersebut memiliki bunyi yang sama dengan Pasal 97 ayat (5) UU PT, sebagaimana dapat dikutip berikut:

“(2a) Setiap anggota Direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat 2 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 BUMN;*
- 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 mengenai sejauh manberlanjutnya kerugian tersebut”*

Ketentuan Pasal 27 ayat (2a) PP 45/2005 telah memberikan penegasan a tindakan dari Direksi BUMN dapat dimintakan pertanggung jawaban secara pribadi atas kerugian yang dialami BUMN. Ketentuan Pasal 27 ayat (2a) PP 45/2005 tersebut selanjutnya diuraikan kembali dalam Pasal 9F ayat (1) UU BUMN 2025.

Agar direksi BUMN dapat dilindungi dengan ketentuan BJR, direksi BUMN juga perlu membuktikan bahwa selama melakukan pengurusan, direksi telah tunduk pada Pasal 9D UU BUMN 2025, yang pada pokoknya mengatur kewajiban direksi, dewan komisaris dan dewan pengawas untuk mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan, anggaran dasar BUMN, dan asas dan prinsip penyelenggaraan BUMN dalam melakukan pengurusannya.

Pengaturan prinsip BJR dalam ketentuan tersebut memberikan penegasan terhadap hak imunitas dari direksi BUMN terhadap kerugian yang dapat ditimbulkan dari risiko bisnis dalam menjalankan pengurusan BUMN. Adanya penegasan tersebut memberikan pemahaman bahwa apabila direksi BUMN dapat membuktikan seluruh ketentuan dalam Pasal 9F ayat (1) UU BUMN 2025 dan membuktikan bahwa dirinya telah melaksanakan pengurusan sesuai dengan Pasal 9D UU BUMN 2025, maka Direksi tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban secara pribadi atas kerugian yang diderita oleh BUMN.

Penegasan ketentuan BJR memiliki peranan penting bagi direksi BUMN, mengingat direksi memegang peranan strategis dalam melakukan pengurusan hingga melakukan pengembangan bisnis dari suatu BUMN. Adanya penegasan terhadap prinsip BJR tersebut memberikan kepastian hukum bagi direksi BUMN, sehingga dapat mendorong direksi BUMN untuk lebih berinovasi dan mengambil peluang-peluang bisnis tanpa khawatir untuk bertanggung jawab secara pribadi atas risiko bisnis yang mungkin timbul.

Kesimpulan

Pada prinsipnya kekayaan negara dalam penyertaan modal pada BUMN merupakan kekayaan BUMN yang dikelola berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. Meskipun kekayaan negara pada BUMN merupakan bagian dari keuangan negara, akan tetapi kerugian yang dialami BUMN adalah kerugian BUMN tersendiri sebagai entitas terpisah dari negara sebagaimana telah ditegaskan dalam Pasal 4B UU BUMN 2025. Atas kerugian yang dialami oleh BUMN, direksi BUMN dilindungi oleh prinsip BJR, sehingga direksi BUMN tidak dapat dimintakan tanggung jawab secara pribadi selama telah melaksanakan tugasnya sesuai dengan Pasal 9D UU BUMN 2025 dan dapat membuktikan seluruh unsur-unsur dalam Pasal 9F ayat (1) UU BUMN 2025.

- o0o -

The article above was prepared by Dentons HPRP's lawyers

This publication is not intended to be a comprehensive review of all developments in the law and practice, or to cover all aspects of those referred to. Readers should take legal advice before applying the information contained in this publication to specific issues or transactions or matters. For more information, please contact us at dentons.hprp@dentons.com.

No part of this publication may be reproduced by any process whatsoever without prior written permission from Hanafiah Ponggawa & Partners.