

PENGAWASAN KOMISARIS BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) PERSERO TERHADAP DIREKSI DALAM RANGKA PENCEGAHAN TINDAK PIDANA KORUPSI¹

Oleh: Afrizal Rachmat Nugroho²

Deasy Soeikromo, SH, MH³

Mercy M. M. Setlight⁴

ABSTRAK

Jenis penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif yang hanya menggunakan data sekunder. Tipe penelitian hukumnya adalah kajian komprehensif analitis terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Penelitian yang dikaji penulis dalam penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat preskriptif, yang dimaksudkan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan. Dalam penelitian ini digunakan pengolahan bahan hukum dengan cara *editing*, yaitu pemeriksaan kembali bahan hukum yang diperoleh terutama dari kelengkapannya, kejelasan makna, kesesuaian, serta relevansinya dengan kelompok yang lain. Bahan hukum hasil pengolahan tersebut dianalisis secara kualitatif, selanjutnya dideskriptifkan dengan cara menjelaskan, menguraikan dan menggambarkan permasalahan mengenai penerapan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*) pada BUMN Persero. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Tanggung jawab Komisaris BUMN Persero dalam melaksanakan tugas pengawasan diwujudkan dalam mengawasi Direksi dalam menjalankan kepengurusan Persero serta memberikan nasihat kepada Direksi agar supaya Direksi tidak melakukan suatu hal yang dapat merugikan perusahaan yang dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi. Kewenangan pengawasan yang dimilikinya merupakan senjata utama dalam mengontrol kinerja Direksi. Akan tetapi fungsi pengawasan tersebut tidak efektif dan maksimal dikarenakan pemilihan dan pengangkatan Komisaris didasarkan pada kepentingan pribadi, kelompok, penguasa dan partai politik.

¹ Artikel Tesis.

² Mahasiswa pada Pascasarjana Unsrat, Manado. NIM. 18202108005

³ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

Akibatnya banyak Direksi BUMN persero yang terjerat kasus korupsi.

Kata Kunci: Pengawasan, Komisaris, BUMN, Direksi, Korupsi.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tindak pidana korupsi adalah perbuatan pidana yang merugikan keuangan negara. Tindak pidana korupsi dalam perusahaan BUMN merugikan keuangan negara di BUMN. Kerugian keuangan negara di perusahaan BUMN bukan hanya terjadi karena tindak pidana korupsi saja, namun juga oleh perbuatan atau tindakan dalam pengelolaan perusahaan yang tidak hati-hati, bermuatan benturan kepentingan dan melanggar hukum. Meskipun tindakan tersebut tidak menjadi perkara tindak pidana korupsi dalam sistem peradilan pidana, tindakan tersebut akan secara perlahan dan langsung akan menimbulkan kerugian keuangan negara di BUMN. Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) melaporkan bahwa sepanjang tahun ini terdapat 49 pengaduan yang tercatat dalam *Whistle Blowing System* (WBS) ihwal korupsi di BUMN. Meski begitu, pengaduan pelanggaran direksi hingga komisaris tersebut dari akun anonim.⁵

Tindak pidana korupsi di perusahaan BUMN terus menerus menjadi salah satu sumber pemberitaan di media.⁶ Ini menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi memang benar terjadi di beberapa perusahaan BUMN. Beberapa perkara tindak pidana korupsi telah diputus di pengadilan dan menjadi putusan yang berkekuatan hukum tetap. Putusan - putusan pengadilan tentang tindak pidana korupsi di perusahaan BUMN sebaiknya menjadi pelajaran dalam memahami bagaimana sebuah korupsi dapat terjadi dalam perusahaan BUMN. Pelajaran ini akan bermanfaat dalam melakukan upaya menangkal korupsi sebagai upaya untuk

⁵ Suparjo Ramalan, 'Direksi Hingga Komisaris Dilaporkan Korupsi, Begini Reaksi Kementerian BUMN', 2020 <<https://ekbis.sindonews.com/read/261002/34/direksi-hingga-komisaris-dilaporkan-korupsi-begini-reaksi-kementerian-bumn-1607422354>>.

⁶ Lucky Maulana Firmansyah, 'Baru 4 Terungkap, Daftar Kasus Korupsi BUMN Masih Panjang', 2020 <<https://lokadata.id/artikel/baru-4-terungkap-daftar-kasus-korupsi-bumn-masih-panjang>>.

mencegah terjadinya kerugian keuangan negara di perusahaan BUMN. Jika melihat pada putusan perkara tindak pidana korupsi pada perusahaan BUMN, dari segi pelaku ada tiga varian, yaitu pertama, yang bertindak sebagai pelaku anggota direksi. Kedua, yang bertindak sebagai pelaku adalah staf manajemen atau pegawai perusahaan BUMN baik yang tingkat tinggi maupun rendah. Ketiga, yang bertindak sebagai pelaku adalah anggota direksi bersama dengan staf manajemen atau pegawai perusahaan.

BUMN sebagai salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi. BUMN mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Untuk itu dalam upaya mengoptimalkan peran BUMN, maka pengurusan dan pengawasannya harus dilakukan secara profesional berdasarkan prinsip-prinsip tata-kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Dalam BUMN Persero pengawasan dilakukan oleh Komisaris. Komisaris bertanggung jawab penuh atas pengawasan BUMN. Komisaris merupakan organ Persero yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan Persero. Pengawasan oleh Komisaris diperlukan agar supaya direksi tidak melakukan hal-hal yang menyimpang seperti melakukan tindak pidana korupsi yang dapat merugikan perseroan. Pengawasan yang dilakukan Komisaris diharapkan bisa membatasi munculnya praktik suap dan korupsi. Namun, dalam kenyataannya pengawasan yang dilakukan oleh Komisaris tidak berjalan dengan baik sehingga banyak direksi BUMN yang terlibat kasus korupsi. Setidaknya, terdapat 4 (empat) kondisi yang mendorong pejabat direksi BUMN Persero melakukan korupsi:

- 1) Pemilihan direksi dan komisaris BUMN terkesan politis karena ditentukan oleh pemenang kontestasi pemilu. Sering ini merupakan eksekutif dari politik transaksional, bukan orientasi kemajuan bisnis dan layanan publik.
- 2) BUMN sering mengalami kekalahan apabila bersaing dengan perusahaan

multinasional atau perusahaan "milik" politisi berpengaruh. Hal ini mendorong direksi untuk melakukan suap, karena tuntutan dari kementerian untuk memenangkan tender juga besar.

- 3) BUMN yang memiliki *privilege* untuk memonopoli barang dan jasa publik tidak akan ditinggalkan konsumen apapun yang terjadi. Tidak hanya kasus korupsi, BUMN yang merusak lingkungan misalnya, produknya masih tetap dibeli masyarakat. Masyarakat mau tidak mau tetap membeli. Kenyataan inilah yang juga menyebabkan apapun masalah yang mendera BUMN, harga sahamnya relatif stabil.
- 4) Lemahnya fungsi pengawasan oleh Dewan Komisaris mengakibatkan pengawasan terhadap Direksi tidak efektif. Salah satu kelemahan perusahaan BUMN di Indonesia ada pada aspek *responsibilities of the board*.

Hal senada juga dikatakan oleh Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati menyoroti banyaknya petinggi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang ditangkap dan dijadikan tersangka oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Setidaknya tercatat ada 10 direksi BUMN selama 5 tahun masa pemerintahan Presiden Joko Widodo (Jokowi) yang terjerat kasus korupsi. Menteri Keuangan Sri Mulyani menyatakan, BUMN perlu memperkuat pengawasan di internal perusahaan oleh dewan komisaris. Pengawasan internal yang dimaksud yaitu dengan membentuk dan memperkuat peran komite audit sebagai organ pembantu dewan komisaris hal ini sesuai dengan Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, yang menyatakan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN wajib membentuk komite audit yang bekerja secara kolektif dan berfungsi membantu Komisaris dan Dewan Pengawas dalam melaksanakan tugasnya.

Dewan komisaris dan dewan pengawas perusahaan BUMN menjadi sentral dalam pengawasan perusahaan BUMN. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, yang menyatakan: Pengawasan BUMN dilakukan oleh komisaris dan dewan pengawas. Selanjutnya ketentuan

ini dipertegas dalam Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, yang berbunyi: komisaris dan dewan pengawas bertanggung jawab penuh atas pengawasan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN. Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas maka penulis tertarik meneliti judul “Pengawasan Komisaris BUMN Persero Dalam Melaksanakan Tugas Pengawasan Terhadap Direksi Dalam Mencegah Terjadinya Tindak Pidana Korupsi”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah tanggung jawab Komisaris BUMN Persero dalam melaksanakan tugas pengawasan terhadap direksi dalam mencegah terjadinya tindak pidana korupsi?
2. Bagaimanakah Faktor – Faktor Penyebab Sulitnya Pengawasan Komisaris dalam rangka Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Oleh Direksi pada BUMN Persero?

D. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif yang hanya menggunakan data sekunder. Tipe penelitian hukumnya adalah kajian komprehensif analitis terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Hasil kajian dipaparkan secara lengkap, rinci, jelas dan sistematis sebagai karya ilmiah. Ilmu hukum mempunyai karakter yang khas, yaitu sifatnya yang normatif, praktis dan preskriptif.⁷ “Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum. Sebagai ilmu terapan, ilmu hukum menetapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aktivitas hukum”.⁸ Penelitian yang dikaji penulis dalam penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat preskriptif, yang dimaksudkan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan

⁷ M Hadjon, ‘Philipus Dan Tatiek Sri Djatmiati, 2014, *Argumentasi Hukum*’ (Gadjah Mada University Press, Yogyakarta), hlm. 1.

⁸ Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi* (Prenada Media, 2017), hlm. 22.

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin guna menjawab isu hukum, yang dihadapi. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan di dalam keilmuan yang bersifat yang menguji kebenaran ada tidaknya sesuatu fakta disebabkan oleh suatu faktor tertentu, penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Jika pada keilmuan yang bersifat deskriptif jawaban yang diharapkan adalah *true* atau *false*, jawaban yang diharapkan di dalam penelitian hukum adalah *right*, *appropriate*, *inappropriate*, atau *wrong*. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hasil yang diperoleh di dalam penelitian hukum sudah mengandung nilai.⁹

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Tanggung Jawab Komisaris Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero Dalam Melaksanakan Tugas Pengawasan Terhadap Direksi Dalam Mencegah Terjadinya Tindak Pidana Korupsi

Selaras dengan pengertian tanggung jawab di atas maka, Komisaris wajib dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab menjalankan tugas untuk kepentingan dan usaha BUMN,¹⁰ mengawasi Direksi dalam menjalankan kepemimpinan Persero serta memberikan nasihat kepada Direksi.¹¹

Sebagaimana pelaku bisnis pada umumnya, BUMN khususnya persero dalam mengejar keuntungan berpotensi mengalami kerugian dalam kegiatan bisnisnya. Kerugian tersebut seringkali dianggap sebagai kerugian keuangan negara yang pada akhirnya dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi. Pada banyak kasus yang terjadi, BUMN yang mengalami kerugian disebabkan akibat tindakan direksi yang lalai, dengan sengaja, tidak beritikad baik, serta menyalahgunakan jabatan dan

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama Cetakan ke-2, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006, hlm.35.

¹⁰ Pasal 59 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2005 Tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan Dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara.

¹¹ Pasal 31 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

kewenangannya untuk memperkaya diri sendiri dengan cara melakukan tindak pidana korupsi.

Akibat tindakan korupsi yang dilakukan oleh Direksi secara tidak langsung berakibat buruk terhadap kinerja Komisaris dalam melakukan tugas pengawasan perseroan serta memberikan nasihat kepada Direksi. Apabila Komisaris terindikasi bersalah dengan sengaja atau lalai menjalankan tugasnya melakukan pengawasan atau turut serta melakukan perbuatan tindak pidana korupsi yang menyebabkan kerugian perseroan, maka Komisaris juga bertanggungjawab penuh secara pribadi.

Untuk itu agar supaya Direksi tidak melakukan perbuatan tindak pidana korupsi serta dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab menjalankan tugas untuk kepentingan dan usaha BUMN, maka diperlukan pengawasan yang baik dan maksimal dari Komisaris sesuai dengan tugas, kewajiban serta kewenangannya. Dalam menjalankan tugasnya, komisaris berkewajiban :

- a. Memberikan pendapat dan saran kepada RUPS mengenai rencana kerja dan anggaran perusahaan yang diusulkan direksi ;
- b. Mengikuti kegiatan perkembangan persero, memberikan pendapat dan saran kepada RUPS mengenai setiap masalah yang dianggap penting bagi pengurusan persero;
- c. Melaporkan dengan segera kepada pemegang saham apabila terjadi gejala menurunnya kinerja persero ;
- d. Memberikan nasihat kepada direksi dalam melaksanakan pengurusan persero;
- e. Melakukan tugas pengawasan lain yang ditetapkan dalam anggaran dasar persero dan/ atau berdasarkan keputusan RUPS.

Selain itu, agar komisaris dapat melaksanakan tugasnya dengan baik sesuai dengan tugas dan fungsinya, komisaris mempunyai wewenang sebagai berikut :

- a. Melihat buku-buku, surat-surat, serta dokumen-dokumen lainnya, memeriksa kas untuk keperluan verifikasi dan memeriksa kekayaan perseroan ;
- b. Memasuki pekarangan, gedung, dan kantor yang dipergunakan oleh persero ;

- c. Meminta penjelasan dari direksi dan/atau pejabat lainnya mengenai segala persoalan yang menyangkut pengelolaan persero ;
- d. Meminta direksi dan/atau pejabat lainnya dengan sepengetahuan direksi untuk menghadiri rapat komisaris ;
- e. Menghadiri rapat direksi dan memberikan pandangan-pandangan terhadap hal-hal yang dibicarakan ;
- f. Memberhentikan sementara direksi, dengan menyebutkan alasannya ;
- g. Wewenang lain yang dianggap perlu sebagaimana diatur dalam anggaran dasar persero.

BUMN Persero merupakan BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) 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. Mengingat Persero pada dasarnya merupakan perseroan terbatas, maka terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas termasuk pula segala peraturan pelaksanaannya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang menggantikan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

Dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, tanggung jawab Dewan Komisaris dalam melakukan pengawasan terhadap direksi diwujudkan dalam Pasal 114 ayat :

- 1) Dewan Komisaris bertanggung jawab atas pengawasan Perseroan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 108 ayat (1);
- 2) Setiap anggota Dewan Komisaris wajib dengan itikad baik, kehati-hatian, dan bertanggung jawab dalam menjalankan tugas pengawasan dan pemberian nasihat kepada Direksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 108 ayat (1) untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan;
- 3) Setiap anggota Dewan Komisaris ikut bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian Perseroan apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya sebagaimana

dimaksud pada ayat (2). *Ketentuan pada ayat ini menegaskan bahwa apabila Dewan Komisaris bersalah atau lalai dalam menjalankan tugasnya sehingga mengakibatkan kerugian pada Perseroan karena pengurusan yang dilakukan oleh Direksi, anggota Dewan Komisaris tersebut ikut bertanggung jawab sebatas dengan kesalahan atau kelalaiannya ;*

- 4) Dalam hal Dewan Komisaris terdiri atas 2 (dua) anggota Dewan Komisaris atau lebih, tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berlaku secara tanggung renteng bagi setiap anggota Dewan Komisaris;
- 5) Anggota Dewan Komisaris tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) apabila dapat membuktikan:
 - a. telah melakukan pengawasan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan;
 - b. tidak mempunyai kepentingan pribadi baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan Direksi yang mengakibatkan kerugian; dan
 - c. telah memberikan nasihat kepada Direksi untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.
- 6) Atas nama Perseroan, pemegang saham yang mewakili paling sedikit 1/10 (satu persepuluh) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara dapat menggugat anggota Dewan Komisaris yang karena kesalahan atau kelalaiannya menimbulkan kerugian pada Perseroan ke pengadilan negeri.

Berdasarkan pasal 114 UUPD di atas, maka setiap anggota Dewan Komisaris dituntut untuk beritikad baik dan penuh tanggung jawab dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pengawas dan penasihat Direksi. Bahkan, akibat kesalahan atau kelalaian yang dilakukan oleh Dewan Komisaris yang menimbulkan kerugian pada perseroan yang bersangkutan, anggota Dewan Komisaris dapat diminta pertanggungjawaban hukum oleh para pemegang sahamnya. Jika Dewan Komisaris melakukan suatu kesalahan hukum (dengan unsur kesengajaan atau kelalaian) yang mana dapat merugikan perseroan, maka

Dewan Komisaris harus mempertanggung jawabkan kesalahannya itu. Karena dalam menjalankan tugasnya, Dewan Komisaris bersifat kolegial, dengan demikian, jika seorang anggota Dewan Komisaris melakukan kesalahan, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang, maka seluruh anggota Dewan Komisaris lain (termasuk yang tidak melakukan tindakan kesalahan tersebut) ikut juga bertanggung jawab secara hukum atau berlaku secara tanggung renteng.

Selain tanggung jawab dari Dewan Komisaris dalam mengawasi jalannya perseroan oleh Direksi. Pada prinsipnya Dewan Komisaris mempunyai tugas yang penting, yaitu melakukan pengawasan atas kebijakan pengurusan, jalannya pengurusan pada umumnya, baik mengenai Perseroan maupun usaha Perseroan, dan memberi nasihat kepada Direksi (Pasal 108 ayat 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas). Secara umum fungsi pengawasan dari Dewan Komisaris perseroan antara lain :¹²

1. Melakukan pengawasan secara umum terhadap pekerjaan Direksi dan kegiatan perseroan pada umumnya.
2. Memberhentikan anggota Direksi dari jabatannya untuk sementara waktu.
3. Menyetujui tindakan tertentu dari Direksi.
4. Memeriksa perusahaan (termasuk pembukuan) dalam rangka pengawasan.
5. Memberi nasihat kepada Direksi (dan Rapat Umum Pemegang Saham), baik jika diminta atau tidak.
6. Melaksanakan tugas-tugas tertentu dari Direksi jika ditunjuk khusus untuk itu.
7. Menjalankan tugas kepengurusan tertentu untuk sementara waktu jika Direksi berhalangan apabila disebutkan dalam anggaran dasar.

Dalam kaitannya dengan tugas yang diemban, sebagai salah satu organ perusahaan, Dewan Komisaris juga memiliki tanggung jawab dan wewenang dalam mengawasi tindakan Direksi. Bukan hanya itu, Dewan Komisaris juga berhak memberi nasihat kepada Direksi jika sewaktu-waktu diperlukan. Dewan Komisaris diharapkan untuk bertindak independen dan kritis, baik antara satu sama lain, maupun terhadap Direksi. Independen di

¹² Munir Fuady, *Perseroan Terbatas Paradigma Baru*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm.109-110.

sini berarti Komisaris bukan sekedar *rubberstamp* dari Direksi tetapi aktif dalam mempertimbangkan (*review*) bahkan mengkritisi (*challenge*) kebijakan strategis Direksi.¹³

Adapun tugas-tugas yang harus dilakukan oleh Dewan Komisaris terdapat dalam Pasal 108 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, ayat :

- 1) Dewan Komisaris melakukan pengawasan atas kebijakan pengurusan, jalannya pengurusan pada umumnya, baik mengenai Perseroan maupun usaha Perseroan, dan memberi nasihat kepada Direksi;
- 2) Pengawasan dan pemberian nasihat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan;

Dari ketentuan pasal di atas, tampak bahwa Dewan Komisaris sebagai lembaga pengawas dalam menjalankan tugasnya, harus mengacu kepada maksud dan tujuan perseroan. Penekanan seperti ini tentu punya alasan, sebab salah satu karakteristik PT sebagai Badan Hukum adalah mempunyai kepentingan sendiri. Dalam penjelasan Pasal 108 ayat (2) dikemukakan yang dimaksud dengan untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan adalah bahwa pengawasan dan pemberian nasihat yang dilakukan oleh Dewan Komisaris tidak untuk kepentingan pihak atau golongan tertentu, tetapi untuk kepentingan perseroan secara menyeluruh dan sesuai dengan maksud dan tujuan.

Berdasarkan ketentuan dalam Anggaran Dasar atau keputusan RUPS, Komisaris juga berwenang untuk melakukan tindakan pengurusan perseroan dalam keadaan tertentu untuk jangka waktu tertentu (Pasal 118 ayat 2 UUP). Jika fungsi Direksi digantikan oleh Dewan Komisaris dalam melakukan pengurusan perseroan tersebut, maka semua ketentuan mengenai hak, wewenang, kewajiban Direksi terhadap perseroan dan pihak ketiga berlaku juga bagi Komisaris yang melaksanakan fungsi Direksi. Dewan Komisaris wajib dengan itikad baik dan penuh tanggung

jawab menjalankan tugasnya untuk kepentingan dan usaha perseroan. Jika Dewan Komisaris melakukan persekongkolan dengan Direksi yang mengakibatkan kerugian perseroan, maka Komisaris turut bertanggung jawab secara pribadi.¹⁴

B. Faktor-faktor Penyebab Sulitnya Pengawasan Komisaris Dalam Rangka Pencegahan Tindak Pidana Korupsi oleh Direksi pada BUMN Persero.

Sebagai pelaku ekonomi pada dasarnya BUMN tidak berbeda dengan swasta, kepemilikannya yang sebagian besar oleh negara adalah sebagai pembeda. Prinsip kehati-hatian harus selalu diutamakan dalam menjunjung tinggi profesionalitas, karena banyak kondisi yang memengaruhi kinerja BUMN sehingga membedakannya dengan swasta. Dengan demikian BUMN dalam menjalankan aksi-aksi korporasinya harus tunduk pada peraturan perundangan. Undang-undang BUMN dirancang untuk menciptakan sistem pengelolaan dan pengawasan berlandaskan pada prinsip efisiensi dan produktivitas guna meningkatkan kinerja dan nilai (*value*) BUMN, serta menghindarkan BUMN dari tindakan-tindakan pengeksploitasian di luar asas tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).

Penerapan *good corporate governance* pada suatu BUMN dapat dilihat dari prinsip-prinsip penerapan praktek GCG itu sendiri. Di Indonesia saat ini aturan main mengenai GCG pada BUMN diatur dalam Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor : Per-01/MBU/2011 Tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (*Good Corporate Governance*) Pada Badan Usaha Milik Negara.

Hal utama yang perlu difokuskan dalam pengelolaan BUMN adalah mengarahkan pada peningkatan daya saing, pengembangan usaha dan penciptaan peluang-peluang baru melalui manajemen yang dinamis profesional untuk dapat berkompetisi dalam memasuki era globalisasi saat ini, disamping itu juga keleluasaan perusahaan menjadi hal penting dalam upaya mencapai apa yang menjadi tujuannya. Dalam kerangka inilah, upaya

¹³ Mas Achmad Daniri, *Good Corporate Governance Konsep dan Penerapannya Dalam Konteks Indonesia*, Ray Indonesia, 2005, hlm.125.

¹⁴ Jono, *Hukum Kepailitan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm.67.

implementasi prinsip-prinsip GCG dalam pengelolaan BUMN merupakan kata kunci dan langkah yang rasional.

Praktik-praktik yang kurang terpuji akibat belum adanya standar etika bisnis dapat membuat situasi ekonomi semakin memburuk. Oleh karena itu, praktik-praktik bisnis dengan standar etika dan transparansi, independensi, akuntabilitas, responsibilitas dan fairness serta profesionalisme dalam pengelolaan perusahaan perlu terus didorong agar perkembangan BUMN senantiasa diikuti dengan perangkat praktik-praktik GCG yang memadai.

Serangkaian regulasi yang diterbitkan oleh Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam) yang berhubungan dengan GCG, di antaranya adalah keharusan bagi perusahaan public untuk memiliki komisaris independen dan komite audit. Ketentuan ini diatur dalam Surat Edaran Ketua Badan Pengawas Pasar Modal (bapepam) No. SE-03/ PM/ 2000 dan dijelaskan lebih lanjut dalam Surat Edaran Bursa Efek Jakarta (BEJ) No. SE-005/ BEJ/ 09-2001 jo surat Direksi BEJ No. KEP 399/ BEJ/ 07/ 2001.

Peraturan Bapepam melalui surat edaran dalam kerangka GCG merekomendasikan bahwa setiap emiten dan perusahaan public harus memiliki komite audit. Komite audit sekurang-kurangnya terdiri dari 3 orang yang salah satunya haruslah komisaris independen yang juga berperan sebagai ketua komite. Ketentuan-ketentuan ini telah diperbaharui melalui Surat Keputusan Ketua Bapepam Kep. 41/ PM/ 2003 terutama Peraturan Nomor IX. 1. 5 tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Kerja Komite Audit.

Sehubungan dengan hal tersebut, dalam rangka pelaksanaan prinsip GCG, maka dunia usaha sekarang ini, memerlukan komisaris independen yang duduk dalam jajaran pengurus perseroan. Perseroan, diwajibkan mempunyai sekurang-kurangnya satu orang komisaris independen, yang berasal dari luar perusahaan serta tidak mempunyai hubungan bisnis dengan perusahaan atau afiliasinya.

Dalam perspektif hukum terdapat tiga acuan yang menjadi landasan adanya komisaris independen. Pertama, acuan tentang kedudukan komisaris dalam suatu perseroan

terbatas seperti yang diatur dalam Pasal 94-101 UUPT.

Kedua, ketentuan Pasal 80 UUPM, yang mengatur tentang tanggung jawab atas informasi yang tidak benar dan menyesatkan, di mana komisaris termasuk pihak yang diancam oleh pasal tersebut, bila ikut menandatangani setiap dokumen yang berhubungan dengan penyampaian informasi kepada public di dalam rangka pernyataan pendaftaran. Bagi setiap calon emiten yang akan mencatatkan saham di bursa efek, maka PT Bursa Efek Jakarta, mewajibkan adanya komisaris independen di dalam kepengurusan emiten tersebut.

Ketiga, adanya pedoman yang dikeluarkan Komite Nasional GCG sehubungan kehadiran komisaris independen yang ada di perusahaan publik. Di bagian II.1 pedoman tersebut disebutkan bahwa pada prinsipnya, komisaris bertanggung jawab dan berwenang untuk mengawasi kebijakan dan tindakan direksi, dan memberikan nasehat kepada direksi jika diperlukan. Untuk membantu komisaris dalam menjalankan tugasnya, komisaris dapat meminta nasehat dari pihak ketiga dan atau membentuk komite khusus. Setiap anggota komisaris harus berwatak amanah dan mempunyai pengalaman dan kecakapan yang diperlukan untuk menjalankan tugasnya.

Mengenai komisaris independen, PT Bursa Efek Jakarta (BEJ) di dalam Peraturan Pencatatan Efek No 1-A: tentang Ketentuan Umum Pencatatan Efek yang bersifat ekuitas di bursa, dalam angka 1-a disebutkan tentang rasio komisaris independen. Komisaris independen yang jumlahnya secara proporsional sebanding dengan jumlah saham yang dimiliki oleh yang bukan pemegang saham pengendali dengan ketentuan jumlah komisaris independen sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) dari seluruh jumlah anggota komisaris. Selanjutnya angka 2 menentukan persyaratan komisaris independen yang melarang adanya hubungan terafiliasi baik dengan pemegang saham pengendali (*controlling shareholders*), direksi atau komisaris lainnya, dilarang untuk bekerja rangkap dengan perusahaan terafiliasi dan harus memahami peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.

Keberadaan komisaris independen sangat dibutuhkan oleh perusahaan-perusahaan di Indonesia baik BUMN maupun perusahaan swasta.¹⁵ Pengertian mengenai komisaris independen dapat dikategorikan dalam beberapa kriteria yaitu sebagai berikut :

- 1) Dipilih dan diangkat secara independen ;
- 2) Penilaian objektif dan independen ;
- 3) Berasal dari luar perusahaan ;
- 4) Bebas dari pengaruh ;
- 5) Tidak ada hubungan afiliasi ;
- 6) Tidak memiliki kepentingan di perusahaan ;
- 7) Bertindak secara independen ;
- 8) Memiliki kompetensi dan integritas yang memadai.

Akan tetapi memiliki komisaris yang independen memiliki banyak tantangan karena sampai saat ini banyak dari komisaris BUMN merupakan Politikus Partai hingga Eks Tim Sukses pada Pemilu 2019.¹⁶ Padahal untuk mengatasi lemahnya pengelolaan BUMN, dibutuhkan prinsip profesionalisme, transparansi dan independensi yang diatur dalam Pasal 25, 33 dan Pasal 53 UU BUMN yang melarang Komisaris, direksi dan dewan Pengawas untuk merangkap Jabatan. Dalam kaitannya dengan pengawasan, UU BUMN menyatakan bahwa ketua dari komite audit adalah komisaris independen yang diangkat oleh komisaris.

Telah menjadi rahasia umum bagi posisi komisaris di BUMN dibagikan kepada berbagai pihak yang memiliki kedekatan politik dengan rezim yang tengah berkuasa kepada pejabat yang posisinya berkaitan dengan bisnis BUMN. KPK sudah beberapa kali memberikan peringatan mengenai rawannya pejabat yang memiliki rangkap jabatan sebagai komisaris di BUMN. Tingginya kemungkinan konflik kepentingan akibat rangkap jabatan dapat menjerumuskan orang kepada tindak pidana korupsi. Akan tetapi terdapat pandangan yang

menganggap bahwa tugas komisaris hanyalah pengawasan dan bukan operasional sehingga rangkap jabatan komisaris di BUMN tidak akan mengganggu kinerja utama sang pejabat pelaksana pelayanan publik. Padahal terdapat sejumlah undang-undang yang secara jelas melarang pejabat melakukan rangkap jabatan tertentu.

Pasal 28 ayat 3 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, menyatakan bahwa anggota Polri dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian. Walaupun begitu terjadi penunjukan Wakapolri Komjen Syafruddin sebagai anggota komisaris PT Pindad (Persero). Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilarang turut serta dalam perusahaan milik negara daerah maupun merangkap jabatan sebagai pejabat negara lain. Pasal 23 Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara menyatakan bahwa menteri dilarang merangkap jabatan sebagai komisaris atau direksi pada perusahaan negara atau perusahaan swasta dan tetap Wakil Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Arcandra Tahar yang merangkap jabatan sebagai komisaris di PT Pertamina (Persero) pada periode lalu. Terkhusus bagi pejabat pelaksana pelayanan publik, Pasal 17 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik terdapat larangan merangkap jabatan sebagai komisaris atau pengurus organisasi usaha bagi pelaksana yang berasal dari lingkungan instansi pemerintah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Tanggung jawab Komisaris BUMN Persero dalam melaksanakan tugas pengawasan diwujudkan dalam mengawasi Direksi dalam menjalankan kepemimpinan Persero serta memberikan nasihat kepada Direksi agar supaya Direksi tidak melakukan suatu hal yang dapat merugikan perusahaan yang dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi. Kewenangan

¹⁵ Andrew Shandy Utama, 'Independensi Pengawasan Terhadap Bank Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Dalam Sistem Hukum Nasional Di Indonesia', *Soumatara Law Review*, 1.1 (2018), 1–21 (Hlm. 12).

¹⁶ Achmad Afriyadi, 'Daftar Komisari BUMN: Dari Politikus Hingga Eks Tim Sukses' <<https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-5259274/daftar-komisaris-bumn-dari-politikus-hingga-eks-tim-sukses/3>> [accessed 22 November 2020].

pengawasan yang dimilikinya merupakan senjata utama dalam mengontrol kinerja Direksi. Akan tetapi fungsi pengawasan tersebut tidak efektif dan maksimal dikarenakan pemilihan dan pengangkatan Komisaris didasarkan pada kepentingan pribadi, kelompok, penguasa dan partai politik. Akibatnya banyak Direksi BUMN persero yang terjerat kasus korupsi.

2. Terdapat tiga alasan utama yang menyebabkan sulitnya dewan komisaris dalam tugasnya mengawasi direksi demi pencegahan tindak pidana korupsi. Alasan tersebut adalah belum maksimalnya penerapan GCG (*Good Corporate Governance*), sulitnya mendapatkan Dewan Komisaris BUMN yang benar-benar independen serta aturan yang tumpang tindih dalam pemberian sanksi pada komisaris BUMN Persero yang terlibat korupsi. Penerapan GCG mendapatkan tantangan karena masih terlalu kentalnya kepentingan dan intervensi pemerintah yang sering menyulitkan BUMN dalam pengelolaan karena kewenangan yang terbatas dan kuatnya pengaruh politik dalam penempatan direksi. Pengaruh politik yang kuat ini membuat Independensi Dewan Komisaris BUMN juga sulit untuk tercapai karena sampai saat ini terdapat banyak dari komisaris BUMN yang merupakan politikus partai serta eks tim sukses pada Pemilu 2019. Selain ketiga alasan diatas, Jika meninjau dari segi teori peran dari Linton (*Functional role theory*) maka terdapat tumpang tindih dalam fungsi pada tindakan pengawasan Komisaris BUMN dalam mengawasi Direksi BUMN hingga ada yang melakukan tindak pidana korupsi. Teori Peran menggambarkan interaksi sosial dalam terminologi aktor-aktor yang bermain sesuai dengan apa yang ditetapkan oleh budaya. Sesuai dengan teori ini, harapan-harapan peran merupakan pemahaman bersama yang menuntun individu untuk berperilaku dalam kehidupan sehari-hari. Dari segi pengambilan keputusan penting untuk perusahaan (BUMN), banyak direksi

yang terjerat kasus korupsi karena terindikasi keputusan yang diambil bagi perusahaan menyebabkan kerugian negara. Padahal pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan negara tersebut seharusnya tidak dikonstruksikan sebagai pertanggungjawaban pidana tetapi pertanggungjawaban secara perdata berdasarkan UU Perseroan Terbatas.

B. Saran

1. Tanggung jawab Komisaris BUMN Persero dalam melaksanakan tugas pengawasan terhadap direksi dalam mencegah terjadinya tindak pidana korupsi belum maksimal dan tidak berjalan dengan efektif dikarenakan berbagai faktor yang salah satunya kita ketahui bahwa pemilihan kebanyakan Komisaris BUMN dipilih berdasarkan kepentingan pribadi, kelompok, penguasa serta kedekatan politik sehingga tidak bisa tampil mandiri. Akibat dari hal tersebut fungsi pengawasan menjadi tidak efektif sehingga berakibat terjadinya tindak pidana korupsi oleh Direksi. Oleh karena itu, seharusnya pemilihan komisaris diangkat berdasarkan pertimbangan integritas, dedikasi, memahami masalah-masalah manajemen perusahaan yang berkaitan dengan salah satu fungsi manajemen, memiliki pengetahuan yang memadai di bidang usaha Persero tersebut, serta dapat menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan tugasnya. Dan apabila komisaris lalai dalam menjalankan tugas pengawasannya sudah seharusnya mundur dengan sendirinya karena berkaitan dengan moralitas suatu pimpinan.
2. Penerapan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*) pada BUMN Persero merupakan suatu keharusan yang wajib dilaksanakan oleh setiap perusahaan BUMN persero dalam mencegah direksi melakukan tindak pidana korupsi. Namun kenyataannya penerapan *Good Corporate Governance* tidak

dilaksanakan dengan baik karena mengabaikan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance*. Agar supaya penerapan *Good Corporate Governance* berjalan dengan baik maka harus dilaksanakan secara transparan dan akuntabel, dengan tingkat profesionalisme dan efektivitas yang tinggi oleh Direksi, pengawasan yang ketat atas implementasi prinsip-prinsip GCG oleh Dewan Komisaris serta tidak boleh adanya intervensi dari pemerintah dalam pengelolaan BUMN.

DAFTAR PUSTAKA

- Ricky Siahaan, *BUMN Indonesia: Isu, Kebijakan, Dan Strategi* (Elex Media Komputindo, 2005).
- M Hadjon, 'Philipus Dan Tatiek Sri Djatmiati, 2014, *Argumentasi Hukum*' (Gadjah Mada University Press, Yogyakarta).
- Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi* (Prenada Media, 2017).
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, Edisi Pertama Cetakan ke-2*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Radja Press, Jakarta, 1985.
- Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi* (Prenada Media, 2017).
- Peter Mahmud Marzuki, 'Penelitian Hukum, Cet', VI, *Kencana Prenada Media Group, Jakarta, Hal*, 93 (2010).
- Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, 'Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Cet. 16', *Rajawali Pers, Jakarta*, 2014.
- Burhan Bungin, 'Metodologi Penelitian Kualitatif: Aktualisasi Metodologis Ke Arah Ragam Varian Kontemporer', 2019.
- Abdulkadir Muhammad, 'Penelitian Hukum Normatif' (Bandung. PT. Citra Aditya Bakti, 2004).
- Munir Fuady, *Perseroan Terbatas Paradigma Baru*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.
- Mas Achmad Daniri, *Good Corporate Governance Konsep dan Penerapannya Dalam Konteks Indonesia*, Ray Indonesia, 2005.
- Fred B.G. Tumbuan, *Tugas dan Wewenang Organ Perseroan Terbatas Menurut Undang-Undang Perseroan Terbatas*, Makalah, Jakarta, 2007.
- Jono, *Hukum Kepailitan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Andrew Shandy Utama, 'Independensi Pengawasan Terhadap Bank Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Dalam Sistem Hukum Nasional Di Indonesia', *Soumatra Law Review*, 1.1 (2018), 1–21
- Risanti Suci Pratiwi, 'Legalitas Rangkap Jabatan Direksi Dan Dewan Komisaris Pada Badan Usaha Milik Negara Yang Berbentuk Perseroan Terbatas', *Lex Renaissance*, 4.2 (2019), 266–84.
- Hernol Ferry Makawimbang, *Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi, Suatu Pendekatan Hukum Progresif* (Thafa Media, 2014).