

Kedudukan Hukum Badan Usaha Milik Negara (persero) sebagai Perusahaan Berbadan Hukum

INFO PENULIS INFO ARTIKEL

La Ode Hariru ISSN: 2808-1307
Universitas Sulawesi Tenggara Vol. 2, No. 3, Desember 2022
laodehariru@gmail.com <http://jurnal.ardenjaya.com/index.php/ajsh>

Suriani Bt Tolo
Universitas Sulawesi Tenggara
60.suriani@gmail.com

La Niasa
Universitas Sulawesi Tenggara
laniasa171960@gmail.com

© 2022 Arden Jaya Publisher All rights reserved

Saran Penulisan Referensi:

Hariru, L. O., Tolo, S. B., & Niasa, L. (2022). Kedudukan Hukum Badan Usaha Milik Negara (persero) sebagai Perusahaan Berbadan Hukum. *Arus Jurnal Sosial dan Humaniora*, 2(3), 160-168.

Abstrak

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis deksriptif kualitatif di mana yang dianalisis adalah perlakuan aparat penegak hukum terhadap Badan Usaha Milik Negara (persero) dalam kasus PT. Perusahaan Listrik Negara Persero sebagaimana diputus oleh Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dengan putusan Nomor: 94/PID.SUS-TPK/2019/PN.JKT.PST, Putusan Pengadilan Tinggi Jakarta Nomor: 36/PID.SUS-TPK/2019/PT. DKI dan Putusan Mahkamah Agung RI Nomor: 1903K/PID.Sus/2021. Hasil penelitian menunjukkan, aparat penegak hukum dalam hal ini kepolisian, jaksa dan hakim khususnya pada peradilan *judex facti* memperlakukan PT. PLN Persero bukan sebagai perusahaan badan hukum sehingga hal ini bertentangan dengan teori badan hukum, asas-asas hukum BUMN Persero termasuk ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 11 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN. Akibat dari perlakuan demikian itu maka antara kerugian BUMN dengan kerugian Negara sebagai pemegang saham memiliki korelasi secara langsung sehingga bertentangan dengan ketentuan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas. Akibat selanjutnya ialah dengan memperlakukan PT. PLN bukan sebagai badan hukum maka tidak ada pemisahan antara harta kekayaan PT. PLN dengan kekayaan Negara sehingga kerugian yang diderita PT. PLN dianggap sebagai kerugian Negara. Karena itu direksi diminta bertanggung jawab di mana Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai instrument penuntutannya dengan alasan telah menimbulkan merugikan Negara atau perekonomian Negara meskipun kerugian tersebut timbul sebagai akibat dari wanprestasinya PT. TPPI dalam memasok BBM pada PT. PLN.

Kata kunci: Kedudukan Hukum, perusahaan BUMN, berbadan hukum

Abstract

The method used in this study is a qualitative descriptive analysis method in which what is analyzed is the treatment of law enforcement officers against State-Owned Enterprises (Persero) in the case of PT. The State Electricity Company Persero as decided by the Corruption Court at the Central Jakarta District Court with a decision Number: 94/PID.SUS-TPK/2019/PN.JKT. PST, Jakarta High Court Decision Number: 36/PID.SUS-TPK/2019/PT. DKI and the Decision of the Supreme Court of the Republic of Indonesia Number: 1903K/PID.Sus/2021. The results showed that law enforcement officers in this case the police, prosecutors and judges, especially in *judex facti* courts, treated PT. PLN Persero is not a legal entity company so that this is contrary to the theory of legal entities, the legal principles of BUMN Persero including the provisions of Article 1 paragraph (2) and Article 11 of Law no. 19 of 2003 concerning BUMN. As a result of such treatment, the loss of BUMN and the loss of the State as a shareholder has a direct correlation so that it is contrary to the provisions of Article 66 of Law Number 40 of 2007 concerning Limited Liability Companies. The next result is to treat PT. PLN is not a legal entity so there is no separation between the assets of PT. PLN with state assets so that the losses suffered by PT. PLN is considered a state loss. Therefore, the board of directors is asked to be responsible where the Law on the Eradication of Criminal Acts of Corruption is an instrument of prosecution on the grounds that it has caused harm to the State or the economy of the State even though the loss has arisen as a result of the default of PT. TPPI in supplying fuel to PT. PLN.

Keywords: Legal position, state-owned company, legal entity.

A. Pendahuluan

Badan Usaha Milik Negara Persero yang kemudian disingkat BUMN Persero adalah perusahaan milik Negara yang merupakan salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional, perannya cukup besar karena meliputi hampir seluruh sektor ekonomi. Disebut milik Negara karena modalnya seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) dimiliki oleh Negara yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).

Satu hal penting yang menjadi fokus perhatian penulis di sini ialah bahwa BUMN Persero berbentuk Perseroan Terbatas (Pasal 1 ayat 2 UU BUMN No. 19 Tahun 2003) karena itu prinsip-prinsip dan ketentuan yang berlaku pada Perseroan Terbatas yang diatur dalam Undang-Undang PT No. 40 tahun 2007 berlaku pada BUMN Persero. Karena bebentuk perseroan terbatas dapat disimpulkan, bahwa BUMN Persero adalah badan hukum.

Dalam kedudukannya sebagai badan hukum tentunya BUMN Persero adalah subjek hukum dalam kualifikasi *rechts persoon* yang dalam banyak hal di bidang hukum keperdataan hampir sama dengan subjek hukum manusia (*natuurlijk persoon*). Sebagai subjek hukum BUMN Persero memiliki kewenangan bertindak, menjadi pihak dalam perjanjian bahkan dapat menjadi pihak dalam perkara perdata, sebagai penggugat, tergugat atau pihak ketiga. Dengan kewenangan yang dimilikinya itu BUMN Persero dapat menjadi pendukung hak dan kewajiban dalam arti memiliki kekayaan dan kewajiban hukum sendiri yang terpisah dari kekayaan dan kewajiban pribadi organnya dalam hal ini Pemegang Saham, Direksi dan Komisaris. Antara BUMN Persero dengan ketiga organnya tersebut harus dilihat sebagai pribadi hukum yang terpisah (*separate entity*), karena itu keuntungan yang diperoleh atau pun kerugian diderita pada prinsipnya hanya akan menjadi keuntungan dan kerugian BUMN Persero. Negara sebagai pemegang saham hanya akan memperoleh manfaat dari keuntungan tersebut melalui dividen, sebaliknya jika terjadi kerugian, pemegang saham (Negara) hanya akan bertanggung jawab sebatas nilai nominal saham yang dimilikinya, inilah yang dinamakan tanggung jawab terbatas (*limited liability*).

Meskipun demikian, kedudukan BUMN Persero sebagai badan hukum tersebut perlu dipertanyakan. Hal ini terjadi karena berkenaan dengan cakupan pengertian keuangan Negara yang diatur dalam Pasal 2 huruf g Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang

Kuangan Negara yang menyatakan “ Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi kekayaan Negara

/ kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak yang dapat dinilai dengan uang termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan Negara /perusahaan daerah”.

Ternyata apa yang penulis khawatirkan tersebut telah menjadi kenyataan, hal ini terungkap melalui kasus yang menimpa PT. Perusahaan Listrik Negara

(Persero) yang melibatkan direksi PT. PLN terkait dengan wanprestasinya PT. Trans Pasific Petrochemical Indotama (PT. TPPI) sebagai salah satu perusahaan pemenang tender dalam pasokan BBM *High Speed Diesel* pada PT. PLN. Karena wanprestasinya PT. TPPI tersebut, diduga Negara menderita kerugian sebesar Rp.188,8 milyar. Itulah yang menjadi alasan sehingga direksi PT. PLN yang kala itu dijabat oleh Nur Pamudji diproses di Pengadilan Tipikor pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang kemudian dinyatakan terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana korupsi. Demikian juga halnya pada peradilan tingkat banding kembali dinyatakan terbukti, meskipun pada akhirnya pada peradilan tingkat kasasi terdakwa dinyatakan lepas dari tuntutan hukum dengan alasan perbuatan terdakwa bukan tidak pidana .

Mencermati paparan di atas terlihat jelas bahwa hasil interpretasi terhadap ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tersebut benar- benar menimbulkan masalah yang sangat fundamental karena dapat mengguncang eksistensi BUMN Persero sebagai badan hukum, bahkan telah merambat jauh hingga pada praktik penegakan hukum dan menurut pemahaman penulis hal tersebut sangat menarik untuk dikaji.

Sehubungan dengan latar belakang masalah sebagaimana diuraikan di atas maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimanakah kedudukan hukum BUMN Persero sebagai perusahaan berbadan hokum.

B. Metodologi

Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis sosiologis yaitu suatu pendekatan yang menghubungkan kemudian membandingkan antara apa yang seharusnya atau apa yang diharapkan (*das sollen*) dengan apa yang senyatanya terjadi (*das sein*). Penelitian jenis ini berpijak dari suatu asumsi dasar bahwa apa yang ada di dalam perundang-undangan tidak persis sama dengan kenyataannya. Dengan menggunakan jenis penelitian yuridis sosiologis maka penulis akan memperoleh data kemudian memahami bagaimana badan hukum menurut teori badan hukum, asas dan norma hukum seharusnya dan bagaimana pula dalam kenyataannya. Sehingga dengan demikian akan diketahui bagaimana kedudukan BUMN Persero sebagai badan hukum seharusnya dan bagaimana dalam kenyataannya.

Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian ini ada 2 jenis data yang digunakan, pertama data sekunder berupa karya ilmiah baik berupa buku, jurnal ilmiah, artikel termasuk peraturan perundang-undangan. Kemudian yang kedua ialah data primair berupa pendirian aparat penegak hukum dalam menyikapi kasus BUMN Persero dalam hal ini kasus PT. PLN di mana di dalamnya Data sekunder bersumber dari buku, jurnal ilmiah dan artikel termasuk perundang-undangan, sedangkan data primair bersumber fakta lapangan yang terkait dengan kasus PT. PLN tersebut di atas.

Teknik Pengumpulan Data

Mengenai pengumpulan data dapat dijelaskan bahwa data sekunder diperoleh melalui hasil analisis dari literatur berupa buku, jurnal ilmiah, artikel dan perundang-undangan sedangkan data primair diperoleh melalui hasil analisis terhadap kasus PT. PLN.

Analisa Data

Baik data sekunder maupun data primair dianalisis secara kualitatif yang kemudian akan menghasilkan suatu kesimpulan bagaiman kedudukan BUMN Persero seharusnya dan bagaimana dalam kenyataannya

C. Hasil dan Pembahasan

Badan Usaha Milik Negara Persero Dalam Praktik

Dalam mengungkap bagaimana BUMN Persero dalam kenyataannya, penulis akan memulai pembahasannya dari aspek penemuan hukum (*rechts vinding*) terhadap ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Keuangan Negara No. 17 Tahun 2003. Ketentuan tersebut menyatakan “Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 meliputi (g) kekayaan Negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan Negara/perusahaan daerah (UU Keuangan Negara No.17/2003: Psl. 2(g)).

Kalau penemuan hukum terhadap ketentuan di atas menggunakan metode interpretasi gramatikal yaitu suatu metode di mana dalam memberi arti teks undang-undang berdasarkan kaidah bahasa, akan dapat memberi makna bahwa kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan Negara/daerah merupakan bagian dari keuangan Negara. Hanya saja permasalahannya kemudian ialah karena dengan alasan modal BUMN Persero bersumber dari Negara lalu diartikan bahwa seluruh kekayaan BUMN dilihat sebagai bagian dari kekayaan Negara. Kalau pemahamannya sudah seluas itu tentunya eksistensi BUMN Persero sebagai perusahaan badan hukum telah berubah menjadi badan usaha non badan hukum dengan alasan BUMN Persero tidak memiliki kekayaan sendiri. Dalam kaitan itu harus dikatakan bahwa ketentuan Pasal 2 huruf g di atas bertentangan dengan ketentuan Pasal 1 ayat 2 dan Pasal 11 UU BUMN termasuk sejumlah prinsip dan ketentuan yang tertuang di dalam UU PT, padahal hukum seharusnya dilihat sebagai suatu sistem. Namun pertanyaannya kemudian ialah apakah selain interpretasi gramatikal tidak ada lagi jenis interpretasi lain? Untuk menjawab pertanyaan tersebut Prof. Achmad Ali memberi penjelasan “Dewasa ini setiap jenis interpretasi memiliki kedudukan yang sama, tergantung kasus dan kebutuhannya. Jadi urutan interpretasi mana yang harus diprioritaskan, sifatnya kasuistis (Ahmad Ali,1996:179). Dari penjelasan di atas penulis menyimpulkan 2 hal :

1. Selain interpretasi gramatikal masih ada interpretasi lain, dan memang benar demikian. Hukum dalam kualifikasi *begriffen wissenschaft* (hukum dasar) dikenal beberapa jenis interpretasi di antaranya interpretasi historis, interpretasi teleologis/sosilogis, interpretasi sistematis dan sebagainya. Bahkan selain interpretasi masih ada yang dinamakan konstruksi dengan berbagai jenisnya yang juga merupakan metode penemuan hukum.
2. Jenis interpretasi mana yang akan digunakan tergantung dari kasus yang dihadapi, jadi sifatnya kasuistis sehingga tidak mutlak setiap kasus hanya menggunakan jenis interpretasi tertentu, demikian juga halnya dengan konstruksi.

Karena sifatnya yang kasuistis dengan konsekuensi ada kebebasan memilih itulah sehingga dalam memberi makna terhadap ketentuan Pasal 2 huruf g tersebut penulis lebih memilih menggunakan interpretasi sistematis. Apa yang dimaksud dengan interpretasi sistematis yaitu metode yang menafsirkan makna teks undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan.

Terhadap kasus yang penulis analisis tidak bermaksud menganalisis putusan baik putusan peradilan *judex facti* maupun peradilan *judex juris*. Yang akan penulis analisis ialah mengenai pemahaman dan perlakuan aparat penegak hukum terhadap PT. PLN Persero sebagai berikut :

Tentang kedudukan PT. PLN Persero sebagai perusahaan badan hukum

Karena PT. PLN sebagai perusahaan berbadan hukum, maka dalam membahas kasus PT. PLN penulis menggunakan pendekatan teori-teori badan hukum, asas-asas hukum tentang BUMN Persero dan Undang-Undang tentang BUMN yang dijabarkan dengan Undang-Undang Perseroan Terbatas.

a) Pendekatan Berdasarkan Teori Harta Kekayaan Bertujuan

Sebagaimana dikemukakan pada bab sebelumnya bahwa menurut teori harta kekayaan bertujuan di mana A. Brinz sebagai tokohnya berpendapat, bahwa pemisahan harta kekayaan badan hukum dengan harta kekayaan anggotanya dimaksudkan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Harta kekayaan itu menjadi milik dari

perkumpulan yang bersangkutan. Poin penting sebagai penekanan pada teori ini adalah adanya pemisahan antara harta kekayaan badan hukum dengan kekayaan anggotanya. Pemisahan kekayaan tersebut berakar dari adanya pengakuan di mana badan hukum dilihat dan diterima sebagai pribadi hukum yang mandiri, inilah yang dinamakan subjek hukum. Karena itu karakteristik utama badan hukum ialah dikenal dengan konsep pemisahan entitas (*separate entity*) yaitu terpisahnya antara badan hukum dengan pribadi organnya. Dalam perseroan organ badan hukum yaitu Rapat Umum Pemegang Saham, Direksi dan Komisaris. Sebagai konsekuensi yuridis dari konsep *separate entity* adalah terpisahnya harta kekayaan badan hukum dengan harta kekayaan pribadi dari ketiga organ tersebut. Dengan terpisahnya harta kekayaan maka pada badan hukum dikenal tanggung jawab terbatas (*limited liability*) sebagai karakteristik kedua dari badan hukum. Tanggung jawab terbatas ini ditujukan kepada pemodal (pemegang saham) di mana tanggung jawabnya hanya terbatas pada nilai nominal saham yang ditempatkan pada badan hukum. Dalam kaitan itu jika badan hukum menderita kerugian, harta kekayaan pribadi pemegang saham tidak boleh menjadi jaminan pelunasan utang-utang badan hukum. Tentunya demikian juga halnya dengan PT. PLN, sebagai badan hukum maka konsekuensi yuridisnya ialah PT. PLN harus dilihat dan diterima sebagai pribadi hukum yang mandiri, terpisah dari seluruh organnya tanpa terkecuali Negara sebagai pemegang saham. Sebagai pribadi hukum yang mandiri, PT. PLN memiliki kekayaan dan kewajiban hukum sendiri. Berpijak pada teori pemisahan harta kekayaan bertujuan tentunya tidak sepatutnya kerugian yang timbul sebagai akibat dari wanprestasinya PT. Trans Pasific Petrochemical Indotama dianggap sebagai kerugian Negara sebab Negara hanya sebagai pemegang saham. Kerugian tersebut seharusnya dilihat sebagai kerugian PT. PLN sebab antara PT. PLN dengan Negara merupakan entitas yang terpisah (*sparate entity*). Dari dimensi apa pun tidak ada suatu alasan yang membenarkan antara 2 subjek hukum (PT. PLN dan Negara) terdapat percampuran harta kekayaan. Percampuran harta kekayaan antara badan usaha dengan kekayaan pribadi pemodal hanya ditemukan pada perusahaan yang non badan hukum, misalnya Persekutuan Firma dan beberapa perusahaan non badan hukum lainnya. Pada kasus di atas PT. PLN sebagai pihak yang dirugikan berhak mengajukan tuntutan hak kepada PT. TPPI dengan alasan wanprestasi sebab kedua badan hukum inilah yang menjadi pihak dalam perjanjian.

b) Pendekatan Berdasarkan Asas-Asas Hukum BUMN Persero

Asas hukum memiliki tempat setingkat lebih tinggi di atas norma hukum sehingga asas hukum lebih luas (abstrak) ketimbang norma hukum. Dari satu asas dapat melahirkan beberapa norma hukum, karena itu dalam menyelesaikan kasus konkrit, sebelum melakukan penemuan hukum terhadap norma yang terdapat dalam perundang-undangan seharusnya lebih awal memahami asas hukum yang berkenaan dengan kasus yang akan diselesaikan.

Penulis telah memaparkan sejumlah asas hukum BUMN Persero, namun pada bagian ini penulis tidak lagi membahas keseluruhannya. Yang akan penulis bahas adalah hanya beberapa di antaranya sebagai dasar pijakan untuk menganalisis kasusus yang menimpa PT. PLN. di antaranya yaitu

1. Asas keperdataan/korporasi

Asas keperdataan / korporasi dimaksudkan bahwa BUMN Persero adalah badan hukum privat. Meskipun dipahami bahwa BUMN Persero dibentuk oleh Negara, modalnya sebagian besar atau bahkan keseluruhannya bersumber dari Negara namun BUMN Persero bukan badan hukum publik. Dalam kedudukannya sebagai badan hukum privat tentunya yang berlaku adalah hukum privat, bukan hukum administrasi Negara. Hal ini perlu ditegaskan untuk mengembalikan pemahaman yang selama ini keliru oleh sebagian besar warga masyarakat yang memaknai BUMN Persero sebagai badan hukum publik. Banyak orang yang terkecoh dengan kata "milik Negara" sehingga seakan-akan BUMN Persero dilihat sebagai bagian dari lembaga Negara. Akibatnya kerugian yang terjadi juga dimaknai sebagai kerugian Negara, tanpa menyadari bahwa sesungguhnya BUMN Persero menganut asas keperdataan. Kasus yang terjadi pada PT. PLN yang membuktikan kekeliruan tersebut, dan lebih fatalnya lagi ternyata kekeliruan dimaksud terjadi pada aparat penegak hukum baik kepolisian, jaksa termasuk hakim, khususnya pada peradilan *judex facti*.

2. Asas kekayaan yang terpisah

Asas kekayaan terpisah ini lahir sebagai konsekuensi dari diakuinya BUMN Persero sebagai persusahaan badan hukum sehingga memiliki korelasi dengan teori harta kekayaan bertujuan sebagaimana telah diuraikan di atas. Sebagai badan hukum BUMN Persero memiliki harta kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan pribadi dari seluruh organnya. Akan tetapi dengan memaknai kerugian yang diderita BUMN sebagai kerugian Negara seperti yang terjadi pada PT. PLN Persero tentunya telah menyalahi asas kekayaan terpisah. Akan berbeda halnya kalau BUMN Persero tidak berbentuk Perseroan Terbatas dengan kata lain bukan badan hukum yang tidak mengenal pemisahan antara kekayaan pemodal dengan kekayaan badan usaha. Dalam keadaan demikian itu kerugian yang diderita badan usaha juga merupakan kerugian pemodal secara pribadi. Oleh karena itu pada kasus yang menimpa PT. PLN Persero yang mengartikan kerugian badan hukum sebagai kerugian Negara bertentangan dengan asas kekayaan yang terpisah dan bahkan bertentangan dengan prinsip-prinsip badan hukum. Dalam kaitan itu dapat dikatakan bahwa secara teoritis BUMN Persero sebagai badan hukum namun dalam kenyataannya diperlakukan bukan sebagai badan hukum.

3. Asas kemandirian

Asas/prinsip kemandirian ini lahir sebagai konsekuensi dari adanya pengakuan bahwa BUMN Persero sebagai badan hukum. Dalam kedudukannya sebagai badan hukum dengan demikian juga sebagai subjek hukum maka BUMN Persero merupakan lembaga yang mandiri. Dalam kaitan itu meskipun pada BUMN Persero Negara sebagai pemegang saham mayoritas atau pemegang saham tunggal namun menurut hukum tidak ada alasan melakukan intervensi pada pengelolaan BUMN Persero. Namun bagaimana praktik pelaksanaan asas kemandirian yang disandang oleh BUMN Persero, Amanda Savira Karin menulis “ UU BUMN secara eksplisit telah menegaskan berlakunya ketentuan dan prinsip perseroan sebagaimana diatur dalam UU PT bagi kelembagaan BUMN Persero. Melalui pengaturan yang demikian maka jelas bahwa segala prinsip kemandirian PT demi hukum berlaku bagi BUMN Persero. Sebagaimana telah dikemukakan, kekaburan hukum terjadi manakala ketentuan UU BUMN disandingkan dengan UU Keuangan Negara. UU Keuangan Negara mengategorikan kekayaan perusahaan Negara sebagai bagian dari keuangan Negara. Ketentuan ini seakan memberi legitimasi bagi Negara untuk melakukan campur tangan atas pengelolaan BUMN Persero yang sejatinya merupakan badan hukum mandiri. Inilah yang kemudian menimbulkan begitu banyak implikasi baik dalam tataran normatif maupun dalam tataran praktis. Salah satunya adalah mengenai campur tangan Negara dalam pengelolaan BUMN Persero yang terus menerus dilakukan hingga menimbulkan berbagai persoalan bukan tak jarang memunculkan indikasi monopoli. Selanjutnya ditambahkan “mengingat kedudukan BUMN Persero sebagai badan hukum mandiri dengan segala konsekuensi yuridisnya maka demi hukum Negara harus ditafsirkan dalam kedudukannya sebagai pemegang saham layaknya pemegang saham dalam suatu PT. Sebagai seorang pemegang saham maka Negara dilarang melakukan intervensi atau campur tangan apa pun dalam pengelolaan /pengurusan BUMN Persero (*sepration between ownership and control*)” (Amanda Savira Karin,2017:104 dikutip dari <https://law.uui.ac.id,tgl.22 juli 2022>).

Penulis sangat mendukung pandangan hukum yang dikemukakan oleh Amanda Savira Karin di atas baik secara teoritis maupun pada tataran praktis. Secara teoritis, meskipun Negara berkedudukan sebagai pemilik namun apa pun alasannya Negara tetap harus dilihat sebagai pemegang saham yang tidak ada bedanya dengan kedudukan pemegang saham pada perusahaan perseroan pada umumnya. Karena itu secara teoritis intervensi Negara dalam pengurusan BUMN Persero tidak boleh dilakukan. Bukankan melalui ketentuan Pasal 11 Undang-Undang BUMN telah menyatakan berlakunya segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku di dalam UU PT., namun kenapa ketentuan tersebut terus menerus dilanggar. Kemudian pada aspek praktisnya memang faktanya demikian bahwa intervensi Negara di dalam pengelolaan BUMN terus menerus terjadi.

Pendekatan berdasarkan Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang Perseroan Terbatas

Dalam ketentuan Pasal 11 Undang-Undang BUMN No. 19 Tahun 2003 menyatakan “ Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995” (B U M N N O . 1 9 / 2 0 0 3) (sekarang UU No. 40 tahun 2007.

Ketentuan di atas memberi petunjuk yang sangat jelas bahwa BUMN Persero dalam operasionalnya harus tunduk pada prinsip-prinsip dan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas. Terkait dengan kasus PT. PLN yang akan penulis jadikan sebagai acuan pembahasan adalah ketentuan Pasal 66 Undang-Undang Perseroan Terbatas No. 40 Tahun 2007 di mana pada ayat (2) huruf a menyatakan “laporan keuangan yang terdiri atas sekurang-kurangnya neraca akhir tahun buku yang baru lampau dalam perbandingan dengan tahun buku sebelumnya, laporan laba rugi dan tahun buku yang bersangkutan, laporan kas, dan laporan perubahan ekuitas serta catatan-catatan atas laporan keuangan tersebut” (uu pt.No. 40/2000:PsI.66(2)). Karena melalui Pasal 11 UU BUMN secara eksplicit telah menyatakan berlakunya ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku pada Undang-Undang Perseroan Terbatas maka sebagai konsekuensi hukumnya ketentuan Pasal 66 UU PT berlaku pada BUMN Persero. Ketentuan di atas memberi pemahaman bahwa ternyata untung atau ruginya perseroan tidak dihitung dalam setiap kali transaksi melainkan perhitungannya berdasarkan akumulasi dari keseluruhan transaksi dalam kurun waktu tertentu biasanya selama 1 tahun. Dalam suatu transaksi mungkin perseroan menderita kerugian namun kerugian tersebut belum dapat dihitung dengan kata lain belum final karena mungkin masih akan dikompensasi dengan transaksi yang lain. Dengan menerapkan ketentuan-ketentuan Pasal 66 ayat (2) huruf a UU PT. pada kasus yang terjadi pada PT. PLN sangat jelas betapa kelirunya kalau akibat wanprestasinya PT. TPPI telah diperhitungkan sebagai kerugian perseroan secara final, dan lebih fatal lagi kalau dihitung sebagai kerugian Negara.

Mengenai kewenangan BPK dalam melakukan audit PT. PLN

Badan Pemeriksa Keuangan yang kemudian disingkat BPK adalah lembaga Negara yang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia memiliki wewenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara. Sebagaimana diuraikan di atas bahwa pada kasus yang menimpa PT. PLN jumlah kerugian yang oleh aparat penegak hukum dianggap sebagai kerugian Negara (namun sesungguhnya hanya kerugian PT. PLN) dihitung berdasarkan hasil audit BPK. Karena itu pertanyaannya adalah apakah BPK memiliki kewenangan memeriksa keuangan PT. PLN, atau pertanyaan lain apakah pemerintah berhak melakukan intervensi terhadap BUMN ? Dengan secara konsisten mengacu pada asas keperdataan/korporasi dan asas kemandirian di mana BUMN Persero dipahami sebagai badan hukum privat yang mandiri tentu saja BPK tidak memiliki kewenangan mengaudit PT. PLN. Perihal kewenangan BPK tersebut pada pembahasan babII penulis telah menyatakan pendirian tidak sependapat dengan Mahkamah konstitusi yang memberi legitimasi kepada BPK untuk melakukan audit pada BUMN Persero.

Tentang penemuan hukum (*rechts vinding*) pada kasus PT. PLN Persero

Mengenai penemuan hukum dalam menyelesaikan kasus konkrit ada baiknya mencermati gagasan Prof. Sudikno Mertokusumo yang dikutip oleh Prof. Achmad Ali yang menulis “ Ketentuan undang-undang tidak dapat diterapkan begitu saja secara langsung pada peristiwanya. Untuk dapat menerapkan ketentuan undang-undang yang berlaku umum dan abstrak sifatnya itu pada peristiwa yang konkrit dan khusus sifatnya, ketentuan undang-undang itu harus diberi arti, dijelaskan atau ditafsirkan dan diarahkan atau disesuaikan dengan peristiwanya, untuk kemudian baru diterapkan pada peristiwanya. Peristiwa hukum harus dicari lebih dahulu dari peristiwa konkritnya kemudian undang- undang ditafsirkan untuk dapat diterapkan”(Ahmad Ali, 1996 :141-142) Dapat disimpulkan bahwa jika norma hukum digunakan sebagai instrument untuk menyelesaikan kasus konkrit, ada 2 hal yang mutlak dilakukan :

1. Melakukan analisis terhadap peristiwanya

Menganalisis peristiwanya di sini berarti mengkaji peristiwa konkritnya dengan menggunakan optik hukum (dalam arti luas), alat bantuinya ialah keseluruhan alat bukti, inilah yang dinamakan melakukan konstatir sebagai fase awal dalam proses penemuan hukum. Pada tahap konstatir ini hal pokok yang mutlak diperhatikan adalah terhadap suatu fakta tidak boleh dilihat sebagai komponen yang berdiri sendiri melainkan harus dilihat hubungannya satu dengan yang lain, lalu dikaji lebih mendalam terhadap keseluruhan aspek yang berkaitan dengan itu, faktor-faktor yang menjadi penyebabnya. Tahap konstatir ini paling penting karena akan menentukan melakukan penemuan hukum (*rechts vinding*) Penemuan hukum di sini maksudnya terhadap fakta-fakta hukum yang telah dianalisis tersebut dihubungkan dengan teori-teori hukum, asas-asas dan norma-norma hukum yang mengaturnya yang pada akhirnya akan diketahui terhadap fakta hukum yang telah dianalisis tersebut masuk dalam kualifikasi perbuatan hukum apa. Teori hukum, asas hukum dan norma hukum harus benar-benar dapat diterapkan pada kasus yang telah dianalisis.

Pada pembesahan sebelumnya penulis telah memaparkan teori badan hukum, teori tanggung jawab hukum, asas-asas hukum dan norma-norma hukum tentang BUMN Persero termasuk Undang-Undang Perseroan Terbatas. Semua itu akan menjadi pijakan dalam mengkaji bagaimana BUMN Persero seharusnya (aspek *das sollen*-nya). Tetapi amat disesalkan pada kasus PT. PLN aparat penegak hukum dalam membedah kasus tersebut tidak menjadikan teori badan hukum dan seterusnya itu sebagai pijakannya, melainkan semata-mata hanya melihat adanya kerugian Negara, tanpa memberi analisis lebih mendalam mengenai bentuk badan usaha PT. PLN, apa yang menjadi penyebab sehingga timbulnya kerugian, siapa yang sepatasnya harus bertanggung jawab, kualifikasi perbuatan apa yang dilakukan dan sebagainya.

D. Kesimpulan

Berdasarkan keseluruhan pembahasan yang telah dipaparkan sebelumnya maka dapat ditarik kesimpulan bahwa secara teoritis BUMN Persero berbentuk Perseroan Terbatas dan secara eksplisit dinyatakan tunduk pada Undang-Undang Perseroan Terbatas. Dengan demikian BUMN Persero merupakan perusahaan berbadan hukum yang tentunya memiliki kekayaan tersendiri yang terpisah dari kekayaan pribadi seluruh organnya. Namun sebagai konsekuensi dari ketentuan Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara di mana melalui ketentuan tersebut kekayaan BUMN Persero dimaknai sebagai bagian dari kekayaan Negara, hal ini berarti tidak ada pemisahan antara kekayaan BUMN Persero dengan kekayaan Negara sehingga status BUMN Persero bukan lagi sebagai perusahaan berbadan hukum. Hal ini terungkap melalui kasus PT. PLN di mana kerugian yang seharusnya merupakan kerugian PT. PLN tetapi dianggap sebagai kerugian Negara.

Saran

Karena BUMN Persero sebagai perusahaan berbadan hukum dengan segala konsekuensi yuridisnya tentunya diharapkan, bahwa kedudukannya yang demikian itu tidak sekedar hanya terbatas pada tataran teoritis tetapi juga dapat diterapkan, khususnya dalam konteks penegakan hukum. Untuk mewujudkan harapan tersebut tentunya penemuan hukum terhadap ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Keuangan Negara seharusnya menggunakan metode interpretasi sistematis. Selain itu Negara seharusnya memahami posisinya hanya sebagai pemegang saham sehingga intervensi terhadap BUMN Persero tidak lakukan.

E. Referensi

- Abdulkadir, M. (2010). *Hukum Perusahaan Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Ali, A. (1996). *Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian filosofis dn sosiologis*, Chandra Pratama, Jakarta.
- Ali, A. (2009). *Menguak Teori Hukum, (legal Theory) dan Teori Peradilan (judicialprudence)*, Prenada Media Group, Jakarta.
- Ali, A. (2010). *Menguak Realitas Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta.

- Rido, A. (2012). *Badan hukum dan kedudukan badan hukum perseroan, perkumpulan, koperasi, yayasan, wakaf*. Alumni.
- Imar, A. (2004). *Privatisasi BUMN Indonesia*, Hasanuddin University, Tamalanrea.
- Azizah. (2016). *Hukum Perseroan Terbatas*, Setara Press, Malang.
- Yakup, B. I. (2020). *Hukum BUMN Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Nadapdap, B. (2019). *Hukum Perseroan Terbatas*, Jala Permata Aksara, Jakarta.
- Zulfa, E. A. (2010). *Gugurnya Hak Menuntut*, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Hairris, F., & Anggoro, T. (2010). *Hukum Perseroan Terbatas*, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Supramono, G. (2016). *BUMN Ditinjau Dari Segi Hukum Perdata*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Widjaja, G. (2008). *150 Tanya Jawab Tentang Perseroan Terbatas*, Forum Sahabat, Jakarta.
- Widjaja, G. (2003). *Tanggung Jawab Direksi Atas Kepailitan Perseroan*, PT. Raja Grafindo Persda, Jakarta.
- Ikhwanisyah, I., dkk. (2019). *Hukum Perusahaan Analisis Privatisasi BUMN dalam Hukum Persaingan Usaha*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2019.
- Kosasih, J. I., dkk., (2019). *Problematika Hukum Perseroan Komanditer*, PT. Refika Aditama, Bandung.
- Monteiro, J. M. (2019). *Hukum Keuangan Negara dan Daerah*, Setara Press, Malang.
- Kaligis, O. C. (2008). *Praktik Tebang Pilih Perkara Korupsi*, PT. Alumni Bandung.
- Kusuma, M. (2009). *Menyelami Semangat Hukum Progresif*, Anonylib, Yogyakarta.
- Saidi, M. D., & Djafar, E. M. (2021). *Hukum Keuangan Negara, Teori dan Praktik*, PT. Rajagrafindo Persada, Depok.
- Mulhadi. (2021). *Hukum Perusahaan Bentuk-Bentuk Badan Usaha Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta.
- Fuady, M. (2003). *Perseroan Terbatas Paradigma Baru*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Hartini, R. (2017). *BUMN Perseroan Konsep Keuangan Negara dan Kepailitan Indonesia*, Setara Press, Malang.