



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Dalam perkembangan dunia bisnis Perusahaan memegang peranan penting dalam memajukan perekonomian sebuah Negara, Keberadaan perusahaan Negara atau Badan Usaha Milik Negara(BUMN) sebagai salah satu pilar perekonomian Indonesia didasarkan pada pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa ‘cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. mengingat Peran BUMN adalah menunjang pelaksanaan pembangunan nasional, khususnya dibidang perekonomian, maka kebijaksanaan pemerintah dalam pembinaan BUMN harus disesuaikan dengan kebijaksanaan nasional, sebagaimana yang ditegaskan dalam UUD 1945 pasal 33 ayat (4)<sup>1</sup>“perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”, dengan demikian Negara sebagai organisasi kekuasaan mengemban tugas untuk mensejahterakan rakyat sebagaimana dicita-citakan dalam alinea ke-4 pembukaan UUD 1945.

Badan Usaha Milik Negara merupakan perusahaan publik yang berbadan hukum sehingga bentuknya adalah perseroan terbatas sebagaimana yang diatur dalam Undang Undang No 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas(selanjutnya disebut Undang Undang PT). Dalam perkembangannya BUMN terdiri dari 2 jenis(bentuk) yaitu PERUM dan PERSERO apabila dilihat dari kepemilikan saham terdapat perbedaan yang signifikan antara

PERUM dan PERSERO, perum merupakan BUMN yang 100% sahamnya dimiliki oleh Negara sementara PERSERO merupakan BUMN yang 51% sahamnya dimiliki Negara. Begitu juga dalam pendiriannya, pendirian BUMN berbeda dengan perseroan terbatas pada umumnya, pendirian Perseroan terbatas memerlukan akta pendirian yang didaftarkan dikementrian hukum dan ham agar mendapatkan status badan hukum sah. Namun BUMN khususnya PERUM dalam pembentukannya menggunakan Peraturan pemerintah, sehingga status badan hukum dan terbentuknya Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tersebut sah, setelah diterbitkannya peraturan pemerintah tersebut.

Untuk dapat mengoptimalkan perannya dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi yang semakin terbuka dan

---

<sup>1</sup>Zaeni Asyhadi, *Hukum Perusahaan dan Kepailitan*, Erlangga, Jakarta 2012, h.73

kompetitif, BUMN sebagai salah satu pilar ekonomi dalam menjalankan kegiatannya dapat membentuk sebuah ‘anak perusahaan’ atau ‘subsidiary’. Didalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri BUMN 3/2012 Tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut Permeneg BUMN 3/2012) ditegaskan bahwa<sup>2</sup> “Anak Perusahaan BUMN adalah perseroan terbatas yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh BUMN atau perseroan terbatas yang dikendalikan oleh BUMN”.

Berdasarkan peraturan ini memang dijelaskan bahwa saham yang ada pada anak perusahaan BUMN berasal dari BUMN dan juga publik, namun masih belum jelas sebenarnya anak perusahaan BUMN ini statusnya adalah milik siapa, apakah kepemilikan anak perusahaan BUMN ini murni berdasarkan sahamnya ataukah sama dengan BUMN yang dimiliki oleh Negara, hal ini perlu lebih diperhatikan, mengingat adanya perbedaan aturan antara perseroan terbatas sebagai BUMN dan perseroan terbatas sebagai milik swasta.

Pada tahun 2016, terjadi kasus yang menghebohkan, yaitu pembubaran PT. Pertamina Energy Trading Limited (selanjutnya disebut PETRAL) yang merupakan anak perusahaan dari PT Pertamina (persero). Tbk. PETRAL merupakan anak perusahaan Pertamina yang berbasis di Singapura. PETRAL berfungsi sebagai pelaksana tunggal tender impor minyak ke Indonesia. Pembubaran PETRAL dilatarbelakangi Perusahaan ini dijadikan "mainan", guna mendapatkan komisi dari ekspor impor minyak bagi orang-orang tertentu, karena berdomisili di Singapura sehingga sulit untuk dikontrol. Sebelum dilakukan penutupan, PETRAL diaudit oleh BPK (Badan Pemeriksa Keuangan). Apabila mengacu kepada undang-undang Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, (selanjutnya disebut Undang undang BPK) pasal 6 ayat (1) bahwa<sup>3</sup>

“BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan Negara.” Undang-undang BPK secara implisit menyatakan bahwa BPK merupakan auditor tunggal keuangan Negara. Hal ini menjadi *debatable* karena PETRAL yang merupakan anak Perusahaan PT. Pertamina (persero) Tbk. Yang notabene adalah BUMN diaudit oleh BPK. Apabila mengacu terhadap proses pengauditan tersebut, dapat diyakini bahwa PETRAL sebagai anak perusahaan BUMN merupakan

---

<sup>2</sup>Ahmad Yani & Gunawan Widjaja, *Perseroan Terbatas (Seri Hukum Bisnis)*, PT. Raja Grafindo Perkasa, Jakarta. 2000, h.5

<sup>3</sup>*Ibid*

BUMN yang diaudit langsung oleh BPK karena BPK hanya dapat mengaudit segala sesuatu yang berkaitan dengan keuangan negara. namun lain halnya dengan kasus Kepailitan PT.TELOMUNIKASI INDONESIA (PT.TELKOMSEL) merupakan anak perusahaan PT.TELKOM yang notabene adalah BUMN,tahun 2012 PT.TELKOMSEL divonis pailit oleh pengadilan niaga jakarta pusat karena adanya Permohonan pailit Oleh 2 orang Kreditor, yaitu PT.Exten Media dan PT.rima Jaya Informatika. Namun berdasarkan pasal 2 Undang-undang No 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang menegaskan bahwa<sup>44</sup>Dalam hal Debitor adalah Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Dana Pensiun, atau BadanUsaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik, permohonan pernyataan pailit hanyadapat diajukan oleh Menteri Keuangan”sehingga Apabila mengacu Undangn Undang Kepailitan tersebut, dalam hal ini PT.TELKOMSEL dan PETRAL sebagai BUMN maka seharusnya yang harus mempailitkan PT.TELKOMSEL adalah menteri keuangan. Dan berdasarkan pasal 14 (1) Undang-Undang BUMN menteri bertindak selaku RUPS dalam hal ini seluruh saham pada persero dan perseroan terbatas dalam hal ini tidak seluruh sahamnya dimiliki oleh negara.

Berbeda dengan Undang Undang BUMN pasal 9 menegaskan bahwa BUMN terdiri dari PERUM atau pun PERSERO,dalam penyebutan BUMN tersebut pada dasarnya PT.TELKOMSEL dan PETRAL tidak pernah menggunakan PERUM ataupun PERSERO, sehingga hal ini lah yang menjadi *debatable* karena disatu sisi anak perusahaan tersebut tunduk kepada aturan BUMN dan disisi lain melanggar ketentuan dalam BUMN, sehingga perlu adanya penegasan terhadap status anak perusahaan BUMN.Hal-hal yang telah dijelaskan diataslah yang melatarbelakangi penulis untuk meneliti lebih jauh tentang “**Status kepemilikan anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN)**”.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka pokok permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di Indonesia berdasarkan teori *separate legal entity*?
2. Bagaimana status kepemilikan anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di Indonesia berdasarkan Hukum perseroan terbatas?

---

<sup>44</sup>*Ibid*, h.27

### 1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana sebenarnya kedudukan anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara di Indonesia
2. Untuk mengetahui bagaimana status kepemilikan anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara di Indonesia.

### 1.4 Manfaat Penelitian

1. Teoritis.

Secara teoritis penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat keilmuan bagi pengembangan dalam bidang hukum perdata, khususnya hukum perusahaan

2. Praktis.

Memberikan pengetahuan tentang bagaimana kedudukan anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di Indonesia, serta penelitian ini dapat digunakan sebagai salah satu referensi untuk mengetahui bagaimana status kepemilikan anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara, agar dikemudian hari ketika terjadi personal seperti penutupan PETRAL atau pailit terhadap PT.Telkomsel tidak lagi menimbulkan berbagai macam polemik.

### 1.5 Metode Penelitian

#### a. Jenis penelitian

Jenis Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah Penelitian Hukum Normatif. Penelitian Hukum Normatif merupakan metode penelitian hukum yang membahas mengenai hukum yang terjadi di kehidupan masyarakat, bagaimana hukum dapat memberikan keadilan dalam kehidupan bermasyarakat serta kekuatan hukum yang berlaku dalam masyarakat. Berbeda dengan penelitian yang sifatnya deskriptif dimana masih membutuhkan pengujian terhadap kebenaran fakta yang disebabkan oleh suatu faktor tertentu. Didalam penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan sebuah argumentasi dalam menyelesaikan persoalan yang ada. Oleh karena itu didalam penelitian hukum tidak dikenal dengan hipotesis atau analisis data.<sup>5</sup>

#### b. Pendekatan Masalah

Metode pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan kasus (*case*

---

<sup>5</sup>Peter Mahmud, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Prenada Media ,2016, h.35

*approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dilakukan dengan menelaah Pendekatan perundang-undangan merupakan metode yang meneliti semua undang-undang yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang diangkat dalam penelitian ini. Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang. Pendekatan kasus (*case approach*) dilakukan dengan menelaah kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang menjadi putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap.<sup>6</sup> Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*) dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal tersebut dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi.<sup>7</sup>

c. Sumber dan jenis bahan hukum

Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier.

1. Bahan Hukum Primer

Merupakan jenis bahan hukum yang merupakan bahan berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan judul yang dipakai dalam penelitian ini. Bahan hukum tersebut antara lain :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN)
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan
- d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

2. Bahan Hukum Sekunder.

Bahan hukum sekunder diartikan sebagai bahan hukum yang tidak mengikat, tetapi menjelaskan mengenai bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari suatu bidang tertentu secara khusus yang akan memberikan petunjuk kemana akan mengarah. Yang dimaksud dengan bahan sekunder

---

<sup>6</sup>*Ibid*, h. 133

<sup>7</sup>*Ibid*, h. 177

disini oleh penulis adalah doktrin–doktrin yang ada di dalam buku, jurnal hukum dan internet.

1. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti halnya : kamus, ensiklopedi, dan lain-lain.

2. Teknik pengumpulan bahan hukum.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilaksanakan dengan cara penelitian kepustakaan (*library research*) atau disebut juga dengan studi dokumen yang meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Studi kepustakaan yang dimaksudkan dalam penelitian ini yang diterapkan dengan mempelajari dan menganalisa secara sistematis bahan-bahan yang utamanya berkaitan dengan Status Kepemilikan Anak Perusahaan BUMN.

3. Teknik analisis bahan hukum

Bahan hukum yang diperoleh akan dipaparkan secara keseluruhan yang dipilih sesuai dengan pokok permasalahan sehingga dapat memberikan gambaran secara jelas, kemudian diterangkan dari hal bersifat umum hingga dikerucutkan sampai hal bersifat khusus. Dan ditarik kesimpulan sehingga menjawab persoalan yang ada. Analisis yang digunakan yaitu deskriptif dan deduktif.

## 1.6 Sistematika Penulisan.

BAB I merupakan bab pendahuluan yang terdiri dari, Judul, Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat penelitian, Metode Penelitian.

BAB II merupakan Tinjauan umum, merupakan tinjauan umum yang berupa kajian pustaka tentang Kajian Umum tentang Hukum Perusahaan, Kajian umum tentang Badan Usaha Milik Negara, serta Badan Pemeriksa Keuangan.

BAB III Pembahasan, yaitu membahas dan menguraikan permasalahan mengenai bagaimana kedudukan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) Indonesia, serta Apakah dapat dilakukan pengujian terhadap peraturan kebijakan (*beleidsregel*) di Indonesia.

BAB IV Penutup, berisikan tentang kesimpulan atas hal yang dibahas dan diuraikan dalam bab-bab sebelumnya, serta saran-saran yang diharapkan dapat menjadi masukan bagi penegak hukum.