

**TESIS**

**ANALISIS KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENATAAN BADAN  
USAHA MILIK NEGARA MELALUI PEMBENTUKAN *HOLDING COMPANY***

**ANALYSIS OF GOVERNMENT POLICIES IN STRUCTURING STATE  
OWNED CORPORATION THROUGH THE FORMATION OF HOLDING  
COMPANIES**



Oleh:

**AHMAD ISHAK**

**B012182015**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2021**

**HALAMAN JUDUL**

**ANALISIS KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENATAAN BADAN USAHA  
MILIK NEGARA MELALUI PEMBENTUKAN *HOLDING COMPANY***

**ANALYSIS OF GOVERNMENT POLICIES IN STRUCTURING STATE OWNED  
CORPORATION THROUGH THE FORMATION OF HOLDING COMPANIES**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister  
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum/Tata Negara

Disusun dan diajukan oleh :

**AHMAD ISHAK**

**B012182015**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

**PENGESAHAN TESIS**

**ANALISIS KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENATAAN BADAN  
USAHA MILIK NEGARA BERBENTUK *HOLDING COMPANY***

Disusun dan diajukan oleh

**AHMAD ISHAK**

**B012182015**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Tesis

Pada Hari, Senin 15 November 2021

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui  
Komisi Penasehat,

Ketua

Sekretaris

Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum  
NIP. 19560607 198503 1 001

Dr. Winner Sitorus, S.H., M.H, LL.M  
NIP. 19660326 199103 1 002

Ketua Program Studi Magister  
Ilmu Hukum

Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin

Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H  
NIP. 19700708 199412 1 001

Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum  
NIP. 19671231 199103 2 002



## PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : AHMAD ISHAK  
NIM : B012182015  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum/Tata Negara

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **Analisis Kebijakan Pemerintah Dalam Penataan Badan Usaha Milik Negara Melalui Pembentukan  *Holding Company***  adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia diberi sanksi atas perbuatan tersebut sesuai dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 11 November 2021

Yang membuat pernyataan,



AHMAD ISHAK  
NIM. B012182015

## ABSTRAK

**Ahmad Ishak (B012182015), Analisis Kebijakan Pemerintah Dalam Penataan Badan Usaha Milik Negara Melalui Pembentukan Holding Company, dibimbing oleh Aminuddin Ilmar dan Winner Sitorus.**

Penelitian ini bertujuan untuk menemukan konsep ideal dalam pengaturan *holding* pada Badan Usaha Milik Negara serta konsep pengawasan Pemerintah dalam penataan Badan Usaha Milik Negara melalui sistem *holding company*.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif yang akan mengevaluasi dan menganalisis peraturan terkait Badan Usaha Milik Negara, serta regulasi kebijakan pemerintah dalam membentuk *holding company*. Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan pengkajian beberapa regulasi *holding* serta bentuk pelaksanaan *holding* di Indonesia sehingga diperoleh gambaran yang jelas dan pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan sebagai jawaban dari permasalahan yang diteliti.

Hasil penelitian yang diperoleh menunjukkan perlu adanya rekonstruksi hukum terkait pembentukan undang-undang baru yang secara khusus mengatur *holding company* di Indonesia, sementara pada konsep pengawasan pelaksanaan *holding* BUMN ke depannya dapat diterapkan pola pengawasan terintegrasi. Pengawasan terintegrasi ini meliputi kewenangan masing-masing lembaga atau instansi untuk diintegrasikan dan dikoordinasikan dalam melakukan pengawasan. Pengawasan terintegrasi ini melibatkan Komisaris Induk Perusahaan, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Kementerian BUMN secara koordinatif.

Kata kunci: *Holding Company*, *BUMN*, Rekonstruksi Hukum

## ABSTRACT

**Ahmad Ishak (B012182015), *Analysis of Government Policy in Structuring State-Owned Enterprises Through the Establishment of Holding Companies*, supervised by Aminuddin Ilmar and Winner Sitorus.**

This study aimed to find the ideal concept in regulating holding in State-Owned Enterprises (SOE) and the concept of Government supervision in structuring State-Owned Enterprises through the holding company system.

This study was normative legal research that will evaluate and analyze regulations related to State-Owned Enterprises and the government policy regulations in establishing holding companies. The collection of legal materials was conducted by reviewing several legislations of holding and forms of the holding implementation in Indonesia so that a clear picture is obtained and conclusions can be drawn in the end as answers to the problems studied.

The research results show a need for legal reconstruction related to forming a new law regulating explicitly holding companies in Indonesia, while the concept of supervision to the implementation of SOE holding in the future can employ an integrated supervision pattern. This integrated supervision includes the authority of each institution or agency to be integrated and coordinated in conducting supervision. This integrated supervision involves the Commissioner of Parent Company, the Supreme Audit Board (BPK), and the Ministry of SOEs in a coordinated manner.

Keywords: Holding Company, SOE, Legal Reconstruction

## KATA PENGANTAR

*Assalamu' Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.*

Alhamdulillah, segala puji dan syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT atas segala limpahan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat merampungkan penulisan dan penyusunan tesis yang berjudul, "*Analisis Kebijakan Pemerintah Dalam Penataan Badan Usaha Milik Negara Melalui Pembentukan Holding Company*". Shalawat serta salam juga terhaturkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW. Rahmat bagi semesta alam.

Pertama-tama, penulis menyampaikan rasa terima kasih yang sangat besar kepada kedua Orang Tua penulis, Ibunda Lomo, S.Pd dan Ayahanda Muhammad Tahir atas segala cinta kasih, serta doa dan dukungan tanpa henti di sepanjang hidup penulis hingga saat-saat yang membahagiakan ini. Begitu juga dengan saudara penulis, Muh. Aminuddin, S.Pd, M.Pd dan Lifda Lifa yang secara tidak langsung telah memotivasi penulis untuk terus bergerak maju dalam meraih cita-cita.

Terlepas dari semua itu penyusunan tesis ini dapat terselesaikan berkat dorongan semangat, tenaga, pikiran serta bimbingan dari berbagai pihak yang penulis hargai dan syukuri. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih serta penghargaan yang setinggi - tingginya kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A., selaku Rektor Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya.

2. Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya.
3. Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum., selaku Pembimbing I dan Dr. Winner Sitorus, S.H., M.H, LL.M, selaku Pembimbing II. Di tengah kesibukan dan aktivitasnya apalagi dalam keadaan pandemi, beliau tak bosan-bosannya menyempatkan waktu, tenaga serta pikirannya untuk membimbing penulis dalam penyusunan dan penulisan tesis ini.
4. Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H, M.Si., selaku Penguji I, Prof. Dr. Muhammad Ashri, S.H., M.H., selaku Penguji II, dan Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H., selaku Penguji III, terima kasih atas kesediannya menjadi penguji bagi penulis, serta segala masukan dan sarannya dalam tesis ini.
5. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Unhas yang senantiasa memberikan fasilitas bagi penulis, beserta jajarannya dan segenap dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
6. Bapak/Ibu Dosen Pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan pencerahan kepada penulis dalam dunia ilmu pengetahuan. Serta Ibu Rahmah dan Pak Rijal

Selaku staff akademik yang telah memberikan banyak bantuan dan kemudahan bagi penulis.

7. Seluruh angkatan 2018 Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin telah sama-sama menimbah ilmu pengetahuan.
8. Seluruh Keluarga Sakinah Ikatan Keluarga Mahasiswa Sinjai yang telah memberi banyak bantuan materil maupun pemikiran-pemikiran yang sangat membangun serta terima kasih telah memberi ruang belajar tentang banyak selama 7 tahun terakhir, Terkhusus Kepada Kakanda DR. Ilham Arisaputra, S.H, M.Kn, Kakanda Kamaruddin, S.Pi, M.Si, Kakanda Baso Mallarangeng, S.T, Kakanda Wabil Fadli, S.H., Tri Ramadhan Ar. S.T dan Awaluddin
9. Rekan seperjuangan penulis saat menempuh kuliah, M. Iqbal Maulana, S.H, M.H Rahmat Nur, S.H, M.H Rikman Rivaldi, S.H, Aswar Ardhy S.H, Ahmad Yani S.H, Muh Idris Sardi, S.H,.S.Sos dan Andi Muh Irvan Alamsyah,S.H, terima kasih telah mengiringi langkah demi langkah perjuangan dalam penyelesaian studi.

Kepada semua pihak yang tidak dapat penulis tuliskan namanya satu per satu. Terima kasih atas segala bantuannya dalam penulisan dan penyusunan Tesis ini. Dengan segala keterbatasan, penulis hanyalah manusia biasa dan tak dapat membalasnya dengan apa-apa kecuali

memohon, semoga Allah SWT senantiasa membalas pengorbanan tulus yang telah diberikan dengan segala limpahan rahmat dan hidayah-Nya.

Tesis ini tentunya masih jauh dari kesempurnaan. Untuk itu, mungkin akan ditemui beberapa kekurangan dalam tesis ini mengingat penulis sendiri memiliki banyak kekurangan. Olehnya itu, segala masukan, kritik dan saran konstruktif dari segenap pembaca sangat diharapkan untuk mengisi kekurangan yang dijumpai dalam tesis ini. Akhir kata, semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi kita semua, khususnya bagi penulis sendiri. Aamiin.

*Billahi Taufik Wal Hidayah Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.*

Makassar, 11 November 2021

AHMAD ISHAK

## DAFTAR ISI

|   |            |
|---|------------|
| <b>HALAMAN JUDUL</b> .....                      | <b>i</b>   |
| <b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....                 | <b>ii</b>  |
| <b>PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....                | <b>iii</b> |
| <b>ABSTRAK</b> .....                            | <b>iv</b>  |
| <b>KATA PENGANTAR</b> .....                     | <b>vi</b>  |
| <b>DAFTAR ISI</b> .....                         | <b>x</b>   |
| <b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....                  | <b>1</b>   |
| A. Latar Belakang .....                         | 1          |
| B. Rumusan Masalah.....                         | 8          |
| C. Tujuan Penelitian .....                      | 8          |
| D. Manfaat Penelitian.....                      | 9          |
| E. Orisinalitas Penelitian .....                | 9          |
| <b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....            | <b>11</b>  |
| A. Tinjauan Umum Badan usaha Milik Negara ..... | 11         |
| 1. Pengertian Badan usaha Milik Negara .....    | 11         |
| 2. Dasar Hukum Badan usaha Milik negara .....   | 13         |
| 3. Bentuk-bentuk Badan Usaha Milik Negara.....  | 15         |

|   |           |
|---|-----------|
| 4. Pendirian Perseroan Badan Usaha Milik Negara .....                               | 17        |
| 5. Peran dan Fungsi Badan Usaha Milik Negara Dalam Peningkatan<br>Perekonomian..... | 20        |
| B. Tinjauan Umum Perseroan Terbatas.....  | 28        |
| 1. Tinjauan Umum Perseroan Terbatas .....   | 28        |
| 2. Dasar hukum perseroan terbatas.....  | 31        |
| 3. Perseroan Terbatas sebagai badan Hukum.....                                      | 32        |
| 4. Pendirian Perseroan Terbatas .....   | 35        |
| C. Tinjauan Umum <i> Holding Company</i> .....                                      | 38        |
| 1. Pengertian <i> Holding Company</i> .....   | 38        |
| 2. Jenis-Jenis <i> Holding Company</i> .....  | 40        |
| 3. Tujuan <i> Holding Company</i> .....   | 44        |
| 4. Latar Belakang Pendirian <i> Holding Company</i> di Indonesia .....              | 47        |
| D. Landasan Teori.....  | 50        |
| 1. Teori Kepastian Hukum.....   | 51        |
| 2. Teori Kewenangan .....   | 54        |
| 3. Teori Pengawasan .....   | 57        |
| E. Bagan Kerangka Pikir.....  | 60        |
| F. Definisi Operasional.....  | 61        |
| <b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>   | <b>62</b> |
| A. Jenis penelitian .....   | 62        |

|   |            |
|---|------------|
| B. Pendekatan Penelitian.....   | 62         |
| C. Jenis Dan Sumber Bahan Hukum .....   | 62         |
| D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum .....   | 63         |
| E. Analisis Bahan Hukum.....  | 64         |
| <b>BAB IV PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN .....</b>   | <b>65</b>  |
| A. Pelaksanaan <i> Holding Company</i> di Indonesia .....   | 65         |
| 1. Landasan Hukum <i> Holding Company</i> di Indonesia .....  | 65         |
| 2. Praktik Holding Company Pada PT Indonesia Asaham Aluminium<br>(Pesero) .....                                 | 73         |
| 3. Permasalahan Hukum <i> Holding Company</i> di Indonesia .....  | 80         |
| B. Konsep Ideal Penataan Badan Usaha Milik Negara Melalui <i> Holding<br/>Company</i> .....                     | 88         |
| 1. Rekonstruksi Hukum terkait <i> Holding</i> BUMN.....   | 89         |
| 2. Konsep pengawasan Pemerintah Terhadap Badan Usaha Miliki<br>Negara Berbentuk <i> Holding Company</i> . ..... | 94         |
| <b>BAB V PENUTUP .....</b>  | <b>117</b> |
| 1. Kesimpulan .....   | 117        |
| 2. Saran.....   | 118        |
| <b>Daftar Pustaka.....</b>  | <b>119</b> |

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

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

Salah satu tujuan negara adalah memajukan perekonomian negara, sebagaimana dalam alenia ke-4 pembukaan UUD NRI 1945:<sup>1</sup>

“...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa,.. ”.

Pada tujuan negara yang ketiga “memajukan kesejahteraan umum” mengandung arti peranan negara sangat dominan dalam kemajuan ekonomi, memberantas kemiskinan, meningkatkan pendapatan rakyat, menekan angka pengangguran dan sekaligus membuka lapangan kerja dan lain-lain sebagainya.

Salah satu upaya pemerintah dalam peningkatan ekonomi negara adalah dengan pendirian Badan Usaha Milik Negara (BUMN). BUMN memegang peranan sangat penting dalam perekonomian bangsa Indonesia. Pembentukan BUMN merupakan perwujudan dari peran negara sebagai salah satu pelaku ekonomi di Indonesia serta mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

---

<sup>1</sup> Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Alenia ke 4

BUMN diatur dalam Undang-Undang No 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Fungsi BUMN adalah sebagai berikut:<sup>2</sup>

1. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya.
2. Mengejar keuntungan.
3. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan jasa yang bermutu tinggi serta memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.
4. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi.
5. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Hingga hari ini tercatat sebanyak 147 perusahaan BUMN dan hanya 13 BUMN yang mampu memberi deviden pada negara, tercatat pada tahun 2019 sumbangan deviden kepada negara hanya 63 Triliun, angka ini menunjukkan BUMN belum mampu memberi sumbangsih besar dalam peningkatan perekonomian negara dalam artian fungsi BUMN belum dapat dikatakan tercapai. Erik Tohir selaku menteri BUMN mengakui pada tahun 2020 akibat pandemi kinerja bumn mengalami penurunan sebesar 90%, ini artinya BUMN batal menyeter 40 triliun

---

<sup>2</sup> Pasal 2 ayat (1) UU No 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

deviden kepada negara berdasarkan target pada tahun 2020. Terproyeksi hanya 25 % dari yang ditargetkan pada 2020.<sup>3</sup>

Dalam keadaan seperti ini BUMN harus mampu merekonstruksi sistem yang dimiliki, salah satunya dengan melakukan *holding company* guna merevitalisasi BUMN dalam menjalankan fungsinya. *Holding company* atau disebut juga perusahaan induk merupakan sebuah perusahaan sentral dimana mempunyai tujuan untuk memiliki saham dalam satu atau lebih perusahaan yang tentunya pada perusahaan lain, untuk mengatur satu atau berjumlah lebih pada perusahaan lain tersebut. Biasanya, suatu perusahaan *holding* memiliki banyak perusahaan yang bergerak dalam bidang-bidang bisnis yang sangat berbeda-beda setidaknya proses pembentukan induk perusahaan itu dapat dilakukan dengan tiga prosedur, yaitu prosedur residu, prosedur penuh dan prosedur terprogram.<sup>4</sup> Induk perusahaan yang disebut dengan grup *company/concern*/perusahaan kelompok, merupakan gabungan dari beberapa perusahaan yang secara yuridis berdiri sendiri, tetapi dalam bidang ekonomi merupakan satu kesatuan yang tunduk pada perusahaan induk *concern* yang dapat terjadi karena proses *merger, concolidation*, dan *acquisition* dan *joint venture*.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> <https://investor.id/business/holding-jadi-solusi-pengembangan-bisnis-bumn> (diakses pada 15 desember 2020, pukul 19.00 wita)

<sup>4</sup> Emmy Pangaribuan Simanjuntak, *Seri Hukum Dagan, Perusaan kelompok (grup company/concern*, Universitas Gajah Mada, Jogjakarta, 1997 hlm 34

<sup>5</sup> Terdapat dalam Pasal 122 s/d Pasal 134 UU No 40 tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

Terdapat banyak jenis *holding company*, jika dilihat dari segi kegiatan usaha terdapat *investment company* dan *operating holding company*. Pada perseroan terbatas di Indonesia konsep yang dikenal adalah konsep *operating holding company* karena pada konsep ini perusahaan induk tetap memiliki kegiatan usaha di samping memiliki saham pada anak-anak perusahaannya, sedangkan dalam *investment holding company* perusahaan induk hanya memiliki saham pada anak perusahaan tanpa memiliki kegiatan usaha. Selain itu terdapat pembagian *holding company* berdasarkan sifatnya yaitu grup usaha *vertikal*, grup usaha *horizontal* dan grup usaha kombinasi. Terdapat pembagian *holding company* lainnya di antaranya pembagian berdasarkan keterlibatan *holding* dalam bisnis dalam hal pengambilan keputusan, dan keterlibatan *equity*.<sup>6</sup>

Dalam perkembangannya praktek *holding* di Indonesia sudah diterapkan pada beberapa perusahaan berskala besar. Salah satunya pembentukan *holding company* pada PT Indonesia Asaham Aluminium (Persero) sebagai induk perusahaan. Pemerintah melalui Menteri Badan Usaha Milik Negara (Menteri BUMN) pada tanggal 28 Nopember 2017 secara resmi telah menandatangani akta pengalihan (inbreng) saham seri B yang terdiri atas PT Aneka Tambang (Antam) Tbk sebesar 65%, PT Tambak Bukit Asam Tbk sebesar 65,02%, PT Timah Tbk sebesar 65%

---

<sup>6</sup> Sulistiowati, *Aspek Hukum dan Realistis Bisnis Perusahaan Grup di Indonesia*, Erlangga, Jakarta. 2010, Hlm 20

serta 9,36% saham PT Freeport Indonesia yang dimiliki Pemerintah kepada PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero).

Pengalihan saham (inbreng) ini dalam rangka penyertaan Modal Negara kedalam modal perseroan. Hal ini dilaksanakan setelah terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium yang telah diundangkan tanggal 13 November 2017.<sup>7</sup>

Namun demikian, meskipun telah diterapkan dalam beberapa BUMN, keberadaan *holding company* di Indonesia ternyata belum menjadi *justifikasi* pengakuan yuridis terhadap status perusahaan grup dengan badan hukum lainnya. Perusahaan grup hanya mengacu pada realitas bisnis tergabungnya perusahaan-perusahaan untuk membentuk perusahaan grup sebagai suatu kesatuan ekonomi.<sup>8</sup> Sehingga pembentukan *holding company* tersebut di balik tujuan yang baik, ternyata dapat juga pemanfaatan keadaan hukum dalam menjalankan kegiatan usahanya. Jika di lihat lebih spesifik lagi mengenai *holding company*, maka akan kita temukan kepentingan ekonomi dan di sisi lain kepentingan yuridis, yaitu antara induk perusahaan dengan anak perusahaan. Keterkaitan induk dan anak perusahaan dalam perusahaan grup memberikan kewenangan kepada induk perusahaan untuk bertindak

---

<sup>7</sup>

<sup>8</sup> Emmy Pangaribuan Simanjuntak, *Op, Cit* Hlm 36

sebagai pimpinan sentral perusahaan grup. Sebagai pimpinan sentral perusahaan berhak untuk mengendalikan anak-anak perusahaan dalam mendukung tujuan kolektif perusahaan grup sebagai satu kesatuan ekonomi. Pencampuran antara prinsip hukum mengenai kemandirian dari badan hukum induk dan anak perusahaan dalam perusahaan grup, mengakibatkan pengendalian induk terhadap anak perusahaan dalam perusahaan grup berimplikasi pada perusahaan grup sebagai bentuk jamak secara yuridis dan kesatuan ekonomi. Perusahaan grup sebagai bentuk jamak secara yuridis dan kesatuan ekonomi menjadi keniscayaan ketika pengaturan perusahaan grup masih menggunakan pendekatan hukum perseroan. Perusahaan grup sebagai bentuk jamak secara yuridis dan kesatuan ekonomi adalah kontradiksi antara kemandirian yuridis dan ketidak mandirian ekonomi anak perusahaan.<sup>9</sup>

Karena belum terdapat undang-undang yang resmi mengatur *holding company* pada umumnya pendekatan yang dilakukan dalam melihat *holding company* hanya sebatas penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2016 yang kemudian anak perusahaan *holding* sudah bukan lagi menjadi BUMN melainkan menjadi perseroan terbatas yang tunduk pada UUPT. Untuk itu *holding company* dapat juga dilihat sebagai perseroan pada umumnya yang memiliki sejumlah besar saham pada perusahaan lain. Hingga saat ini antara perusahaan induk dan anak perusahaan dilihat *separated legal entity* dengan *menganut limited liability*. Kedua asas itu

---

<sup>9</sup> *Ibid*

dapat disimpangi dengan adanya *piercing the corporate veil* dan *alter ego theory*. Pada dasarnya tidak tepat jika melihat *holding company* sebagai badan hukum yang terpisah dengan anak perusahaannya hal ini dikarenakan adanya kesatuan konsolidasi ekonomi dan kesatuan tujuan untuk menjadikan induk perusahaan dan anak perusahaan lebih tepat dilihat sebagai satu entitas hukum.<sup>10</sup>

Selain itu memungkinkan untuk berlakunya prinsip hukum *limited ability* memberikan peluang bagi induk perusahaan untuk mengeksternalisasikan kegiatan usaha yang bersiko tinggi kepada anak perusahaan. Apabila segala sesuatu tidak berlangsung sebagai mestinya, anak perusahaan harus bertanggungjawab kepada kerugian pihak ketiga. Induk perusahaan hanya bertanggungjawab sebesar nilai sahamnya atas ketidakmampuan anak perusahaan menyelesaikan tanggungjawab pada pihak ketiga.<sup>11</sup>

Berdasarkan hal tersebut menurut penulis pembentukan holding di Indonesia menimbulkan problematika Hukum, yang pertama bahwa mekanisme *holding* di Indonesia masih sebatas pada pembentukan Peraturan Pemerintah pada setiap grup usaha BUMN yang dibentuk. Sedangkan berdasarkan kajian yuridis terhadap ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No 72 tahun 2016 ada beberapa pasal yang bertentangan dengan UUD 1945 dan Undang-Undang No 19 tahun 2003

---

<sup>10</sup> Susilowati, *Op Cit*, Hlm 22-23

<sup>11</sup><https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4510638/serba-serbi-holding-bumn-di-indonesia/3> (Diakses 5 Januari 2020 Pukul 19.00 Wita)

tentang BUMN. Kajian terhadap UUD 1945 pasal 23 (c) yang berbunyi "Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang." Perintah UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini diperkuat dengan keputusan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 48/PUU-XI/2013, yang memandang bahwa atas bunyi Pasal 23C UUD 1945 ini, terdapat "hal-hal lain mengenai keuangan negara" yang secara konstitusional diperintahkan untuk "diatur dengan undang-undang". Yang kedua belum adanya peraturan yang mengatur secara khusus mengenai mekanisme pembentukan *holding* di Indonesia, oleh karena itu perlu dilakukan kajian lebih lanjut mengenai pelaksanaan *holding company* pada BUMN di Indonesia.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan permasalahan sebagaimana dipaparkan pada bagian latar belakang masalah di atas, maka penulis membatasi fokus permasalahan dengan rumusan s ebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan *holding company* di Indonesia?
2. Bagaimana konsep Ideal pengaturan *holding company* di Indonesia?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui pelaksanaan *holding company* di Indonesia.
2. Untuk menemukan konsep dalam penataan Badan Usaha Milik Negara melalui sistem *holding company*.

#### **D. Manfaat Penulisan**

Manfaat penelitian yang diharapkan dalam pelaksanaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoretis, sebagai sumbangan dalam pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam kajian Hukum Tata Negara.
2. Manfaat Praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan atau evaluasi terkait penataan Badan Usaha Milik Negara melalui pembentukan *holding*.

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

1. Arya Devendra Fatzgani, Program Sarjana Departemen Keperdataan, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, Tinjauan Hukum Terhadap Pembentukan induk Perusahaan (*holding*) Pada Badan Usaha Milik Negara.

Fokus Penelitian : 1. Bagaimana pengaturan hukum *holding* BUMN pada sistem hukum nasional di Indonesia, 2 Bagaimana hubungan hukum induk perusahaan (*holding*) Terhadap anak perusahaan pada BUMN

2. Adhi Suryo Judhanto Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Pembentukan  *Holding Company* BUMN Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha.

Fokus Penelitian: 1. Apakah pembentukan  *holding company* berpotensi menjadi perjanjian  *Trust* yang dilarang oleh Undang-

Undang Nomor 5 Tahun 1999? 2. Bagaimana dampak pembentukan *holding company* terhadap iklim persaingan usaha.

3. Juliana BR Hotoit Program Pascasarjana Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara. Tinjauan Yuridis Atas Pembentukan  *Holding Company* BUMN (Studi PT. Perkebunan Nusantara III Medan).

Fokus Penelitian: 1. Bagaimana keberadaan (Eksistensi)  *holding company* dalam aturan hukum di Indonesia? 2. Bagaimana kedudukan hukum induk perusahaan dan anak perusahaan dalam perusahaan grup (*holding company*)

4. Adnan Fauzi Siregar Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Kedudukan Hukum  *Holding* BUMN Melalui Strategi  *Holding* (Studi Kasus pada PT. Semen Indonesia Persero. Tbk)

Fokus Penelitian: 1. Bagaimana bentuk  *holding company* dalam strategi  *holding* PT Semen Indonesia Persero. Tbk dalam hal kedudukan hukum  *holding* BUMN, 2. Implikasi  *holding* terhadap anak perusahaan baik secara struktur maupun kebijakan.

Berdasarkan 4 rujukan utama dalam penelitian ini, studi kepustakaan menunjukkan, belum terdapat pengkajian secara komprehensif mengenai dua pokok pembahasan penulis yaitu konsep penataan dan konsep pengawasan pemerintah terhadap Badan Usaha Milik Negara berbentuk  *holding company*

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### A. Tinjauan Umum tentang Badan Usaha Milik Negara

#### 1. Pengertian Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, definisi Badan Usaha Milik Negara yang selanjutnya disebut BUMN adalah badan usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.<sup>12</sup>

Berdasarkan pengertian BUMN di atas, didapati unsur-unsur dari BUMN itu sendiri yaitu:

- a. Badan usaha;
- b. Seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara;
- c. Melalui penyertaan langsung; dan
- d. Berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Berdasarkan pengertian berikut penjelasan terkait unsur-unsur dari BUMN, yaitu:<sup>13</sup>

- a. Badan usaha

Menurut pemerintah Belanda ketika membacakan *Memorie van Toelichting* (penjelasan) rencana perubahan undang-undang *Wetboek van Koophandel* di muka parlemen, perusahaan adalah keseluruhan

---

<sup>12</sup> Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, definisi Badan Usaha Milik Negara.

<sup>13</sup> Ridwan Khairandy, *Pokok-Pokok Hukum Dagang*, FHUII Press, Yogyakarta, 2013, hlm 161

perbuatan yang dilakukan secara terus menerus, dengan terang-terangan dalam kedudukan tertentu, dan untuk mencari laba bagi dirinya sendiri. Jika makna perusahaan tersebut mengacu kepada kegiatan yang tujuan akhirnya mencari keuntungan, badan usaha adalah wadah atau organisasi bisnis untuk mengelola atau melaksanakan kegiatan yang bermaksud mencari keuntungan tersebut. Jadi, BUMN adalah organisasi bisnis yang bertujuan mengelola bisnis.<sup>14</sup>

b. Seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh negara

Sebuah badan usaha dapat dikategorikan sebuah BUMN jika modal badan usaha seluruhnya (100%) dimiliki oleh negara atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara. Jika modal tersebut tidak seluruhnya dikuasi oleh negara, maka agar tetap dikategorikan sebagai BUMN, maka negara minimum menguasai 51% modal tersebut. Jika penyertaan modal negara Republik Indonesia di suatu badan usaha kurang dari 51%, tidak dapat disebut sebagai sebuah BUMN.

c. Penyertaan Modal

Mengingat di sini terdapat penyertaan langsung, maka negara terlibat dalam menanggung risiko untung dan ruginya perusahaan. Berdasarkan penjelasan Pasal ayat (3), pemisahan kekayaan negara untuk dijadikan penyertaan modal negara ke BUMN hanya dapat

---

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm 162

dilakukan dengan cara penyertaan langsung negara ke BUMN, sehingga setiap penyertaan tersebut harus ditetapkan dengan peraturan pemerintah (PP).

Misalnya PT Kereta Api Indonesia adalah BUMN karena sebagian modal perseroan tersebut berasal dari modal penyertaan langsung di negara Republik Indonesia.<sup>15</sup>

## **2. Dasar Hukum Badan Usaha Milik Negara**

Pada dasarnya, keberadaan BUMN di Indonesia memiliki keterkaitan yang erat dengan amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, utamanya ayat (2) dan (3). Pada ayat 2 ditentukan “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”.

Sedangkan pada ayat (3) ditentukan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Penguasaan oleh negara sebagaimana yang disampaikan oleh Pasal 33 tersebut, bersifat penting agar kesejahteraan rakyat banyak terjamin dengan dapatnya rakyat memanfaatkan sumber-sumber kemakmuran rakyat yang berasal dari bumi, air dan kekayaan alam di dalamnya.

Guna menjalankan penguasaan tersebut, negara melalui

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm 163

pemerintah kemudian membentuk suatu Badan Usaha Milik Negara, yang semula dikenal dengan sebutan perusahaan negara, yang bertugas melaksanakan penguasaan tersebut.<sup>16</sup>

Badan Usaha Milik Negara, selanjutnya disebut BUMN, diatur dalam Undang-Undang No. 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut dengan UU BUMN). Undang-undang ini memberikan pengertian dari BUMN itu sendiri. Pada Pasal 1 angka 1 UU BUMN dinyatakan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No 45 tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara adalah bada usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Ketika dikeluarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN), terjadi perkembangan baru dalam pengaturan BUMN. Undang-undang ini mencabut beberapa undang-undang yang sebelumnya menjadi dasar bagi eksistensi dan kegiatan BUMN, yakni:<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Ibrahim R, *Prospek BUMN Dan Kepentingan Umum*, PT Citra Aditya, Bandung, 1997.  
Hlm 104

<sup>17</sup> Ridwan Khairandy, *op cit*, 159

- a. *Indonesische Bedrijvenwet (Staatsblaad Tahun 1927 Nomor 419)* sebagaimana telah diubah dan ditambah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1955;
- b. Undang-Undang Nomor 19 PRP tahun 1960 tentang Perusahaan Negara; dan
- c. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara.

### **3. Bentuk-bentuk Badan usaha Milik Negara**

Setelah dikeluarkannya Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, bentuk BUMN dibagi menjadi 2 (dua) yaitu :<sup>18</sup>

- a. Perusahaan Perseroan.

Perusahaan perseroan yang selanjutnya disebut persero, merupakan BUMN yang berbentuk perseroan yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh persen) sahamnya dimiliki oleh negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya adalah mengejar keuntungan. Adapun pendiriannya berbeda dengan pendirian badan hukum (perusahaan) pada umumnya. Persero didirikan dengan diusulkan oleh menteri kepada presiden disertai dengan dasar pertimbangan setelah dikaji bersama dengan Menteri Teknis dan Menteri

---

<sup>18</sup> Arid DJohan, *Aspek Hukum Perseroan*, Jakarta 2008 Hlm. 233

Keuangan. Organ Persero terdiri atas RUPS, Direksi dan Komisaris.

Ciri-ciri persero yaitu:<sup>19</sup>

- 1) Makna usahanya adalah untuk memupuk keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan dan menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat
- 2) Berbentuk perseroan terbatas
- 3) Modal seluruhnya atau sebagian merupakan milik negara dari kekayaan negara yang dipisahkan
- 4) Dipimpin Oleh Direksi

b. Perusahaan Umum

Perusahaan Umum selanjutnya disingkat menjadi PERUM. PERUM adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham, dimana tujuan dan kemanfaatan umumnya berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Pada dasarnya proses pendirian Perum sama dengan pendirian Persero. Organ Perum adalah Menteri, Direksi dan Dewan Pengawas.

Ciri-ciri PERUM:<sup>20</sup>

- 1) Makna usahanya adalah melayani kepentingan umum dan

---

<sup>19</sup> *ibid*

<sup>20</sup> *ibid*

sekaligus untuk memupuk keuntungan

- 2) Berstatus badan hukum dan diatur berdasarkan UU
- 3) Mempunyai nama dan kekayaan sendiri serta kebebasan bergerak seperti perusahaan swasta untuk mengadakan atau masuk ke dalam suatu perjanjian, kontrak-kontrak dan hubungan-hubungan dengan perusahaan lain.
- 4) Modal seluruhnya dimiliki oleh negara dari kekayaan negara yang dipisahkan
- 5) Dipimpin oleh Direksi.

#### **4. Pendirian Perseroan Badan Usaha Milik Negara**

Umumnya negara mempunyai badan usaha yang dimiliki oleh negara. Umumnya negara mempunyai badan usaha tersebut dan bergerak dalam bidang usaha yang dikategorikan termasuk dalam bidang penyelenggaraan pelayanan dan kepentingan umum atau "*Public Service*" dan "*Public utilities*". Hal itu didasarkan pada alasan, adanya suatu cabang produksi atau bidang usaha yang dianggap penting dan vital atau strategis bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, sehingga tidak begitu saja dapat diserahkan kepada swasta kepada swasta untuk menguasai dan menyelenggarakannya.<sup>21</sup> Oleh karena itu negara perlu memiliki badan tersendiri untuk mengelola kekayaan negara.

Dalam pendirian Perseroan BUMN Dalam Pasal 4 Ayat (1)

---

<sup>21</sup> Aminuddin Ilmar, *Privatisasi BUMN Di Indonesia*, Hasanuddin University Pers, Makassar 2004. Hlm 142-143

UU BUMN disebutkan bahwa modal Persero berasal dari uang/kekayaan negara yang dipisahkan. Dalam konsep hukum perseroan pemisahaan kekayaan negara yang kemudian dimasukkan dalam modal Persero disebut sebagai penyertaan modal. Penyertaan modal berdasarkan Pasal 5 PP No. 44 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara Pada BUMN Dan Perseroan Terbatas dapat dilakukan oleh negara antara lain dalam hal pendirian BUMN atau Persero.<sup>22</sup>

Pendirian Persero adalah merupakan bagian dari penyertaan modal. Sebelum sebuah “penyertaan” menjadi modal Persero, diperlukan adanya syarat kajian yang mendalam tentang pentingnya “penyertaan” tersebut dilakukan. Kajian ini dilakukan 3 (tiga) menteri yakni oleh menteri keuangan, menteri negara BUMN dan menteri teknis. Secara rinci prosedur “penyertaan” diatur Pasal 10 Ayat (1) sampai Ayat (4) PP nomor 44 tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara Pada BUMN Dan Perseroan Terbatas.

Proses berikutnya, adalah diatur dalam Pasal 12 PP Nomor 44 Tahun 2005 bahwa berdasar kajian yang layak tersebut kemudian Presiden menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) tentang Pendirian Persero, yang memuat pendirian, maksud dan tujuan, dan jumlah kekayaan yang dipisahkan untuk modal Persero. Jumlah

---

<sup>22</sup> Arid Djhona, *Op Cit*, hlm 236

antara “penyertaan negara” dengan modal harus sama. Dalam PP pendirian juga dimuat bahwa penyertaan modal negara adalah kekayaan negara yang dipisahkan yang berasal dari APBN Tahun Anggaran tertentu. Berdasarkan PP Pendirian ini, Menteri Negara BUMN mewakili negara, menghadap notaris untuk memenuhi tata cara pendirian sebuah Perseroan Terbatas. Hal-hal yang termuat dalam PP Pendirian akan dimuat dalam Anggaran Dasar Persero.<sup>23</sup>

Kedudukan Menteri Negara BUMN mewakili negara sebagai pemegang saham, merupakan delegasi kewenangan dari Presiden, namun proses peralihan kewenangan tidak terjadi langsung dari Presiden kepada Menteri Negara BUMN.<sup>24</sup> Menteri Keuangan selanjutnya melimpahkan sebagian kekuasaan pada Menteri Negara BUMN, dan atau kuasa substitusinya, bertindak untuk dan atas nama negara sebagai pemegang saham. Pelimpahan ini diatur Pasal 1 PP Nomor 41 Tahun 2003 tentang Pelimpahan Kedudukan, Tugas Dan Kewenangan Menteri Keuangan Pada Perusahaan Perseroan (Persero), Perusahaan Umum (Perum) Dan Perusahaan Jawatan (Perjan) Kepada Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara.

Setelah proses pemisahaan kekayaan negara melalui PP Pendirian selesai dilakukan, pendirian Persero selanjutnya dilakukan melalui prosedur hukum privat/hukum perseroan. Melalui

---

<sup>23</sup> *ibid*

<sup>24</sup> Pasal 6 UU No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

prosedur hukum ini berubahlah penyertaan negara menjadi modal Persero yang berwujud saham-saham. Sejak Persero berdiri berdasarkan hukum privat/perseroan, Persero dianggap mempunyai hak dan kewajiban sendiri lepas dari negara. Tanggal pengesahan pendirian Persero oleh Menteri Hukum dan HAM RI, merupakan tanggal pemisahan tanggung jawab antara pemegang saham dengan Persero sebagai badan hukum (*separate legal entity*). Dalam hukum perseroan sebelum memperoleh status badan hukum, negara, Direksi dan Komisaris bertanggung jawab pribadi atas perbuatan hukum perseroan.<sup>25</sup>

## **5. Peran dan Fungsi Badan usaha Milik Negara dalam Peningkatan Perekonomian**

Peran Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam perekonomian Indonesia berdasarkan maksud dan tujuan pendiriannya, peran BUMN dalam perekonomian Indonesia yaitu:<sup>26</sup>

### **a. Pengelolaan Sumber Daya Alam Potensi Milik Negara**

Indonesia memiliki sumber daya alam potensial yang cukup banyak. Apabila sebagian besar sumber daya potensial tersebut dikuasi oleh swasta tentu hal ini akan membahayakan perekonomian negara dan kesejahteraan rakyat. Karena laba yang

---

<sup>25</sup> <https://febbyramadhandia15.wordpress.com/2016/11/04/pendirian-bumn/> (diakses pada tanggal 24, Desember, 2020 pada pukul 14:00 wita).

<sup>26</sup> Ridwan Khairandy, *op cit*, hlm 174

didapat akan masuk ke dalam kantong perusahaan swasta yang memiliki tujuan mencari laba sebesar-besarnya.

Di sinilah pemerintah mengambil peran sebagai pihak pengelola demi sesuaian asas keadilan dan kesejahteraan rakyat. Sektor-sektor potensial yang menyangkut hajat hidup masyarakat luas harus ditangani oleh negara. Hal ini dilakukan agar kekayaan alam yang dimiliki negara ini tidak hanya dinikmati oleh perseorangan saja tetapi semua masyarakat Indonesia juga dapat merasakannya. Contohnya yaitu PT Pertamina (Persero) dan PT PLN (Persero).<sup>27</sup>

Sudah bukan rahasia lagi jika bahan bakar minyak dan listrik sudah menjadi kebutuhan pokok masyarakat Indonesia. Mengingat tidak ada barang lain yang serupa yang dapat menggantikan kedua barang tersebut maka bisa dikatakan bahwa ini merupakan salah satu sektor potensial yang keberadaannya sangat menguntungkan. Sehingga kepemilikannya dan pengelolaannya harus berada di tangan yang benar yaitu pemerintah agar tidak jatuh pada pihak-pihak yang hanya mengejar keuntungan pribadi semata.

Tidak terbayangkan jika sektor potensial ini berada di tangan swasta, yang notabene hanya mencari keuntungan pribadi. Jika hal ini terjadi maka perusahaan swasta akan mematok harga

---

<sup>27</sup> *ibid*

yang tinggi, apalagi jika mengetahui bahwa produk yang dihasilkan oleh perusahaan merupakan bahan kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan masyarakat dan tidak ada barang serupa yang dapat menggantikannya. Ketika harga yang dipatok serlalu tinggi maka yang bisa menikmati bahan bakar minyak dan listrik hanyalah orang-orang dengan tingkat perekonomian yang baik. Masyarakat dengan perekonomian yang lemah tidak akan bisa menikmatinya.<sup>28</sup>

Oleh karena itulah BUMN memiliki peran sebagai pengelola sumber daya alam potensial milik negara terutama yang menyangkut hajat hidup orang banyak, agar semua masyarakat dapat menikmati kekayaan alam negaranya.

#### b. Penyumbang Pertumbuhan Perekonomian Nasional

Pertumbuhan ekonomi yang baik ditentukan oleh pertumbuhan perusahaan-perusahaan yang menjadi penopangan dari sendi-sendi perekonomian. Berbagai unit kegiatan mulai yang terkecil hingga perusahaan multinasional, semuanya sama-sama menyumbangkan kontribusi dalam pertumbuhan ekonomi nasional.<sup>29</sup>

BUMN merupakan badan usaha milik negara yang bergerak di berbagai bidang. Salah satu BUMN yang praktiknya sangat dekat dengan masyarakat dan bersinggungan langsung

---

<sup>28</sup> *ibid*, hlm 175

<sup>29</sup> *ibid*

dengan pertumbuhan perekonomian di Indonesia yaitu badan usaha milik negara (BUMN) yang bergerak dibidang keuangan. Bentuk BUMN bidang keuangan yang praktiknya sangat dekat dengan masyarakat yaitu bank. Berikut beberapa bank yang termasuk dalam BUMN, diantaranya, PT Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk, PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk, PT Bank Tabungan Negara (Persero) Tbk dan PT Bank Mandiri (Persero) Tbk.<sup>30</sup>

Setiap bank-bank BUMN tersebut pasti memiliki produk-produk tertentu yang pada hakekatnya memiliki tujuan yang sama yaitu melayani dan membantu masyarakat di bidang keuangan. Salah satu contoh produk perbankan yang menjadi favorit masyarakat yaitu kredit usaha rakyat. Sebagian besar bank dibawah BUMN memiliki produk kredit usaha rakyat dengan bunga yang relatif kecil. Keberadaan kredit usaha rakyat dengan bunga kecil ini tentu sangat membantu masyarakat maupun UMKM mendapat menambah modal untuk mengembangkan usahanya.<sup>31</sup>

Selain dapat membantu masyarakat dalam bidang keuangan dalam hal ini pendanaan, produk perbankan juga dapat membantu masyarakat dalam pengadaan properti, seperti rumah. Bank BTN merupakan salah satu Bank yang menawarkan produk

---

<sup>30</sup> *ibid*

<sup>31</sup> *ibid*

tabungan perumahan. Tabungan perumahan yang ditawarkan oleh Bank BTN merupakan produk tabungan dalam rangka membantu lebih banyak masyarakat di Indonesia untuk menabung dengan tujuan membeli rumah. Keberadaan produk tersebut tentu sangat membantu masyarakat yang berkeinginan mempunyai rumah tetapi dana yang dimilikinya saat ini belum mencukupi.

Jika kedua produk tersebut berhasil, dalam artian banyak usaha masyarakat maupun UMKM yang semakin berkembang usahanya setelah mendapatkan tambahan modal dan dunia usaha properti jadi semakin bergairan setelah adanya penawaran tabungan perumahan, tentu ini bisa mengindikasikan bahwa BUMN dapat menjadi salah satu penyumbang pertumbuhan ekonomi di Indonesia.<sup>32</sup>

#### c. Menjadi Stabilisator Perekonomian

BUMN dapat menjadi alat pemerintah untuk menata kebijakan perekonomian. Kehadiran BUMN diharapkan mampu menjadi jawaban di setiap permasalahan yang ada. Ketika timbul permasalahan baru pemerintah mampu mengatasinya dengan BUMN yang mereka miliki. Cara yang dilakukan oleh pemerintah antara lain menerapkan beberapa kebijakan yang sesuai dengan situasi dan kondisi yang terjadi pada saat itu. Dengan bantuan BUMN pemerintah mampu menerapkan kebijakan yang mampu

---

<sup>32</sup> *Ibid* hlm 176

menetralisir masalah perekonomian yang ada dan menghalangi kinerja perekonomian bangsa. Untuk itulah kehadiran BUMN bisa berperan sebagai stabilisator perekonomian.<sup>33</sup>

Sebagai contoh terjadi peningkatan harga kebutuhan bahan pokok beras yang tidak wajar di pasaran. Ketika hal tersebut terjadi, maka inilah saatnya BUMN melaksanakan perannya sebagai stabilisator perekonomian melalui salah satu BUMNnya yaitu Perum Bulog. Melalui Perum Bulog, pemerintah akan mengendalikan harga beras tersebut tanpa adanya unsur monopoli. Hal ini dilakukan mengingat beras adalah kebutuhan pokok yang vital, jadi tidak boleh ada kelompok atau perorangan yang menguasai dan memonopoli beras, kecuali pemerintah karena pemerintah bertujuan menjaga stabilitas dalam masyarakat bukan untuk mencari keuntungan pribadi semata. Jadi Bulog berusaha selalu menjaga agar pasokan beras di masyarakat cukup dan harganya wajar. Jika harganya terlalu tinggi, konsumen tidak mampu membelinya, sedangkan jika terlalu murah maka petani yang akan dirugikan.<sup>34</sup>

d. Perintis kegiatan usaha yang belum mampu digarap oleh swasta

Badan usaha yang berbasis swasta akan memerlukan modal yang besar untuk dapat mengambil tender di bidang-bidang

---

<sup>33</sup> *ibid*

<sup>34</sup> *ibid*

potensial. Sehingga tidak banyak perusahaan swasta maupun koperasi yang dapat menggarap dengan cepat dan baik sektor-sektor tertentu. Dengan kewenangan pemerintah, BUMN dapat mengupayakan perhatian bagi sektor-sektor yang masih terabaikan padahal potensial. Jika memang diperlukan, pemerintah dapat melakukan impor tenaga kerja, mesin-mesin dan alat produksi lainnya sebagai faktor produksi dalam kegiatan usaha di sektor tertentu. Tentu saja dengan pertimbangan neraca pembayaran.<sup>35</sup>

e. Memberi bimbingan terhadap golongan ekonomi lemah

Keberadaan BUMN sebagai pusat dari perekonomian potensial negara akan membuat banyak pihak swasta belajar mengembangkan diri. BUMN dapat menginspirasi atau bahkan membimbing pihak swasta agar dapat mengembangkan diri sesuai dengan kebutuhan pasar. Kita lihat saja PT Pos yang bergerak di bidang jasa telekomunikasi, pada zaman dahulu perusahaan yang dulunya berjenis jawatan ini menjadi pilihan mutlak bagi masyarakat yang ingin berkirim kabar atau barang dengan saudara. Pada hari ini kita dapat menyaksikan pertumbuhan berbagai usaha swasta yang bergerak di bidang jasa kurir dan telekomunikasi. Mulai dari Tiki hingga JNE saat ini sudah dapat membantu meringankan kewajiban PT Pos melayani masyarakat

---

<sup>35</sup> *ibid*, hlm 177

di pelosok daerah. Belum lagi perkembangannya yang hanya menerima pengiriman surat hingga detik ini sudah dapat melayani pembayaran listrik.<sup>36</sup>

f. Penyediaan Lapangan Kerja

BUMN dapat menjadi penyedia lapangan kerja bagi banyak orang. Hal ini berkaitan erat dengan dibutuhkannya tenaga kerja di berbagai sektor dan wilayah seluruh Indonesia. Sehingga akan terjadi pembukaan lapangan kerja hijau yang merata di seluruh wilayah nusantara. Gaji yang diberikan dan fasilitas penunjang seperti jaminan keselamatan dan kecelakaan kerja yang diberikan oleh BUMN juga dapat menjadi bagian dari usaha peningkatan taraf hidup rakyat.<sup>37</sup>

g. Sebagai Sumber Pendapatan Negara

BUMN dapat menjadi sumber pendapatan negara selain pajak. Apabila perusahaan negara terus mengelola sektor-sektor strategis, besar kemungkinan pembangunan di Indonesia akan semakin bertumbuh dengan cepat. Karena semua laba atau keuntungan yang dihasilkan oleh perusahaan-perusahaan milik negara akan langsung masuk dalam kas negara yang nantinya akan dipergunakan untuk pemerataan pertumbuhan ekonomi dan mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat. Keberadaan perusahaan-perusahaan BUMN dapat melapangkan beban

---

<sup>36</sup> *ibid*

<sup>37</sup> *ibid*

masyarakat bawah yang berpotensi dalam bidang pendidikan dengan kreativitas. Banyak beasiswa dan bantuan yang dikeluarkan oleh perusahaan-perusahaan milik negara. Nominal dan penerimanya juga lebih besar dari umumnya beasiswa yang diberikan oleh pihak swasta.<sup>38</sup>

## **B. Tinjauan Umum Tentang Perseroan Terbatas (PT)**

### **1. Pengertian Perseroan Terbatas (PT)**

Perseroan terbatas (PT) merupakan bentuk usaha kegiatan ekonomi yang paling disukai saat ini, di samping karena pertanggungjawabannya yang bersifat terbatas. Perseroan Terbatas juga memberikan kemudahan bagi pemilik atau pemegang sahamnya untuk mengalihkan perusahaannya kepada setiap orang dengan menjual seluruh sahamnya yang dimilikinya pada perusahaan tersebut.<sup>39</sup> Perseroan Terbatas bukanlah merupakan suatu bentuk badan usaha yang tiba-tiba ada, melainkan merupakan hasil perencanaan, kreasi maupun tindakan yang dilakukan pendiri yang dilanjutkan dengan tindakan untuk mengawasi atau menjalankan perusahaan setelah perseroan terbatas memperoleh status sebagai badan hukum.<sup>40</sup>

Berdasarkan pengklasifikasian jenis-jenis perusahaan yang

---

<sup>38</sup> *ibid*

<sup>39</sup> Gunawawan. W, *Seri Hukum Bisnis: Perseroan Terbatas*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, hlm 1

<sup>40</sup> Tri Budiyo, *Hukum Perusahaan*, Griya Media, Salatiga, 2011, hlm 35

telah dijelaskan, Perseroan Terbatas merupakan bentuk perusahaan persekutuan yang berbadan hukum. Perseroan Terbatas yang dalam bahasa Indonesia berasal dari terjemahan *Naamloze Vennootschap (NV)* dapat dijelaskan sebagai berikut :

Perseroan Terbatas nama aslinya adalah *Naamloze Vennootschap* bagaimana asal mulanya sehingga disebut Perseroan Terbatas, tidak dapat ditemukan. *Naamloze Vennootschap* sebenarnya berarti Perseroan tanpa nama yang berarti bahwa perseroan tersebut tidak memakai nama perseronya, namun diambil nama yang sesuai dengan tujuan dari perseroan tersebut, disebabkan perseroan terbatas mengeluarkan saham yang dapat diperjual belikan, sehingga kemungkinan saham persero yang namanya dipakai dalam perseroan terbatas tersebut tidak lagi menjadi miliknya.<sup>41</sup>

H. M. N. Purwosutjipto yang mempunyai pendapat berbeda tidak sependapat dengan pandangan yang menyatakan bahwa Perseroan Terbatas merupakan terjemahan dari *Naamloze Vennootschap*, karena pengertian *Naamloze Vennootschap* yang berarti tidak mempergunakan nama orang sebagai nama persekutuannya kurang menggambarkan keadaan yang senyatanya sebagaimana dijelaskan sebagai berikut :

---

<sup>41</sup> H. Man. S. Sastrawijaya dan Rai Mantili, *Perseroan Terbatas Menurut Tiga Undang-Undang*, Alumni, Bandung, 2008, hlm 7

Perseroan terbatas yang disingkat PT terdiri dari dua kata, yaitu perseroan dan terbatas. Perseroan adalah persekutuan yang modalnya terdiri dari sero-sero atau saham-saham, sedangkan kata terbatas itu tertuju pada tanggungjawab pemegang saham atau persero yang bersifat terbatas pada jumlah nominal daripada saham-saham dimilikinya.<sup>42</sup>

Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham, dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang - undang ini serta peraturan pelaksanaannya.<sup>43</sup>

Untuk lebih memperjelas lagi pengertian dari perseroan terbatas ini, perlu juga memperhatikan pengertian yang disampaikan oleh R. Ali Rido suatu bentuk perseroan yang menyelenggarakan perusahaan, didirikan dengan suatu perbuatan hukum bersama oleh beberapa orang, dengan modal tertentu yang terbagi atas saham-saham, yang para anggotanya dapat memiliki satu atau lebih saham dan bertanggungjawab

---

<sup>42</sup> H. M. N. Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia (Bentuk-Bentuk Perusahaan)*, Djambatan, Jakarta, 1999, hlm 90

<sup>43</sup> Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

terbatas sampai jumlah saham yang dimilikinya.<sup>44</sup> Maka dapat disimpulkan pengertian dari perseroan terbatas yang terdiri dari dua kata, yakni “Perseroan” dan “Terbatas” yaitu perseroan merujuk kepada modal PT yang terdiri dari sero-sero atau saham-saham, adapun kata terbatas merujuk kepada pertanggungjawaban pemegang saham yang luasnya hanya sebatas pada nilai nominal semua saham yang dimilikinya.

## **2. Dasar Hukum Perseroan terbatas (PT)**

Pada awalnya pengaturan perseroan terbatas terdapat dalam KUHD (Kitab Undang-Undang Hukum Dagang) sebagaimana diatur mulai Pasal 36 sampai dengan 56 KUHD, tetapi secara khusus badan usaha perseroan terbatas diatur dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT), yang secara efektif berlaku sejak tanggal 16 Agustus 2007. Sebelum UUPT 2007, berlaku UUPT No. 1 Tahun 1995 yang diberlakukan sejak 7 Maret 1996 s.d 15 Agustus 2007, UUPT tahun 1995 tersebut sebagai pengganti ketentuan tentang perseroan terbatas yang diatur dalam KUHD Pasal 36 sampai dengan Pasal 56, dan segala perubahannya (Terakhir dengan UU No. 4 Tahun 1971 yang mengubah system hak suara para pemegang saham yang diatur dalam pasal 54 KUHD dan

---

<sup>44</sup> R. Ali Rido, “*Hukum Dagang Tentang Aspek-Aspek Hukum Dalam Asuransi Udara, Asuransi Jiwa, dan Perkembangan Perseroan Terbatas*”, Remaja Karya CV, Bandung, 1986, hlm 33

Ordonasi Perseroan Indonesia atas saham *Ordonantie op de Indonesische Maatschappij op Aandeelen (IMA)* diundangkan dalam *Staatsblad* 1939 No. 569 jo 717.<sup>45</sup>

### **3. Perseroan Terbatas Sebagai Badan Hukum**

Sebagai salah satu usaha yang berbadan hukum, perseroan harus memiliki maksud dan tujuan serta kegiatan perseroan yang dicantumkan dalam anggaran dasar. Perseroan harus mempunyai maksud dan tujuan serta kegiatan usaha yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan atau kesusilaan, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas. Perseroan yang tidak mencantumkan dengan jelas dan tegas apa maksud dan tujuan serta kegiatan usahanya, dianggap “cacat hukum”, sehingga keberadaanya “tidak valid”.<sup>46</sup>

Berikut ini adalah beberapa pengertian tentang badan hukum yang dikemukakan oleh para ahli:<sup>47</sup>

- a) Menurut E. Utrecht, badan hukum, yaitu badan yang menurut hukum berkuasa (berwenang) menjadi pendukung hak, selanjutnya dijelaskan bahwa badan hukum adalah setiap

---

<sup>45</sup> Adrian Sutedi, *Buku Pintar Hukum Perseroan Terbatas*, Raih Asa Sukses, Jakarta, 2017, hlm 157

<sup>46</sup> M. Yahya Harahap. *Hukum Perseroan Terbatas*. Sinar Grafika: Jakarta. 2009, hlm 61

<sup>47</sup> Hardijan Rusli, *Perseroan Terbatas Dan Aspek Hukumnya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997, hlm 17

pendukung hak yang tidak berjiwa atau yang lebih tepat bukan manusia.

- b) Menurut R. Subekti, badan hukum pada pokoknya adalah suatu badan atau perkumpulan yang dapat memiliki hak-hak dan melakukan perbuatan seperti seorang manusia, serta memiliki kekayaan sendiri, dapat digugat atau menggugat di depan hakim.
- c) Menurut R. Rochmat Soemitro, badan hukum ialah suatu badan yang dapat mempunyai harta, hak serta kewajiban seperti orang pribadi.

Perseroan sebagai badan hukum bermakna bahwa perseroan merupakan suatu subjek hukum, dimana perseroan sebagai sebuah badan yang dapat dibebani hak dan kewajiban seperti halnya manusia. Subjek hukum adalah sesuatu yang dapat atau cakap melakukan perbuatan hukum atau melakukan tindakan perdata atau membuat suatu perikatan. Subjek hukum yang dikenal oleh para ahli hukum ada dua macam yaitu:<sup>48</sup>

- a. Orang Pribadi (*Naturlijk person, Natural person*)
- b. Badan Hukum (*Rechtspersoon, Legal entity*)

Unsur utama dari badan hukum adalah apa yang disebut “*Separate patrimony*” yaitu memiliki harta sendiri yang terpisah dari pemegang saham sebagai pemilik. Karakteristik kedua dari

---

<sup>48</sup> *Ibid*, hlm 22

badan hukum adalah tanggung jawab terbatas dari pemegang saham sebagai pemilik perusahaan dan pengurus perusahaan.<sup>49</sup>

Dari uraian pengertian perseroan sangat jelas perseroan sebagai kumpulan (akumulasi) modal yang mengandung karakteristik sebagai berikut :<sup>50</sup>

a. Badan Hukum, dapat dilihat dari ciri-ciri antara lain :

- (1) Pengesahan dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, apabila perseroan belum ada pengesahan maka statusnya belum sebagai badan hukum dan segala tanggung jawab dan kewajibannya sama halnya dengan persekutuan firma;
- (2) Perseroan merupakan bentuk organisasi yang teratur, ada rapat umum pemegang saham, direksi, dan komisaris;
- (3) Memiliki harta kekayaan sendiri, berarti mengenal adanya pemisahan harta kekayaan pribadi dengan harta kekayaan perusahaan;
- (4) Dapat melakukan hubungan hukum sendiri, atas nama perseroan dan;
- (5) Mempunyai tujuan sendiri, yaitu mencari keuntungan.

Maka dapat disimpulkan suatu perseroan terbatas secara hukum baru ada sebagai subjek hukum yaitu berstatus badan

---

<sup>49</sup> Ernan Rajagukguk, *Butir-Butir Hukum Ekonomi, Lembaga Studi Hukum Dan Ekonomi*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2011, hlm 91

<sup>50</sup> *Ibid*, Hlm 92-93

hukum setelah akta pendiriannya mendapat pengesahan dari Menteri Kehakiman, hal ini berarti bahwa sebelum pengesahan itu, perseroan terbatas tidak ada atau bukanlah sebagai subjek hukum atau tidak dapat mengikat diri sebagai suatu pihak dalam perjanjian, tetapi setelah perseroan terbatas mempunyai pengesahan dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia maka suatu subjek hukum yang berbentuk badan hukum. Sejak saat itu perseroan terbatas itu menjadi subjek hukum, barulah perseroan terbatas dalam melaksanakan perbuatan hukum.

#### **4. Pendirian Perseroan Terbatas (PT)**

Perseroan terbatas itu adalah badan hukum yang dimiliki oleh minimal dua orang dengan tanggung jawab yang hanya berlaku pada perusahaan tanpa melibatkan harta kekayaan pribadi atau perseorangan yang ada didalamnya. Di dalam Perusahaan terbatas pemilik modal tidak harus memimpin perusahaan karena dapat menunjuk orang lain di luar pemilik modal untuk menjadi pemimpin.

Syarat pendirian perseroan terbatas berdasarkan Undang-Undang No 40 Tahun 2007 adalah sebagai berikut:<sup>51</sup>

- a. Pendiri minimal 2 orang atau lebih
- b. Adanya suatu nama perusahaan

---

<sup>51</sup> Undang-Undang No 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

- c. Susunan pemegang saham (pendiri wajib mengambil bagian dalam saham)
- d. Akta pendirian harus disahkan oleh Menteri Kehakiman dan diumumkan dalam BNRI
- e. Menetapkan nilai modal dasar dan modal setor (nilai modal setor minimal 25% dari modal dasar)
- f. Klasifikasi perusahaan : kecil, modal setor lebih dari Rp.50.000.000; menengah, modal setor lebih dari Rp. 500.000.000; besar, modal setor lebih dari Rp. 10.000.000.0
- g. Minimal satu orang direktur dan satu orang komisaris
- h. Pemegang saham harus Warga Negara Indonesia atau badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia
- i. Akta notaris yang berbahasa Indonesia

Modal perseroan terbatas terbagi atas beberapa saham. Saham dapat didefinisikan sebagai tanda penyertaan modal seseorang atau pihak (badan usaha) dalam suatu perusahaan atau perseroan terbatas. Dengan menyertakan modal tersebut, maka pihak tersebut memiliki klaim atas pendapatan perusahaan, klaim atas aset perusahaan, dan berhak hadir dalam rapat umum pemegang saham.

Struktur permodalan dalam perseroan terbatas secara umum dapat dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu :<sup>52</sup>

- a. Modal dasar, yakni jumlah modal yang disebutkan dalam

---

<sup>52</sup> Arif Djohan T, "Aspek Hukum Perseroan Terbatas", Jakarta. Harvarindo, 2008, hlm 38

anggaran dasar perseroan terbatas dalam Pasal 32 Ayat (1) Undang-Undang No 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, disebutkan modal dasar minimal Rp.50.000.000.00.

- b. Modal ditempatkan yakni sebagai modal dasar persroan yang telah disetujui untuk diambil oleh para pendiri. Dalam Pasal 33 Ayat (1) Undang-Undang 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas disebutkan dalam minimal 25% dari modal dasar harus disetujui oleh pendiri.
- c. Modal disetor, yakni modal yang benar-benar ada dan disetor penuh dan dapat dibuktikan dengan bukti penyetoran yang sah, seperti yang terdapat dalam Pasal 33 Ayat (2) Undang-Undang No 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Penyetoran atas modal saham dapat dilakukan dalam bentuk uang dan/atau dalam bentuk lainnya. Jika penyetoran modal saham dilakukan dalam bentuk lainnya, maka penilaian setoran modal saham tersebut ditentukan berdasarkan nilai wajar yang ditetapkan sesuai dengan harga pasar atau oleh ahli. Apabila penyetoran saham itu dilakukan dalam bentuk benda tak bergerak, misalnya tanah, maka penyetoran itu harus diumumkan dalam minimal 1(satu) surat kabar dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari setelah akta pendirian ditandatangani.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> <http://www.legalakses.com/modal-perseroan-terbatas/> (diakses tanggal 26 Desember 2020 pukul 20:30 Wita)

## C. Tinjauan umum *Holding Company*

### 1. Pengertian *Holding Company*

*Holding company* merupakan perusahaan utama yang menaungi perusahaan lain. Perusahaan yang dinaungi oleh  *holding company* ini biasa disebut sebagai perusahaan anak atau  *subsidiary company*. Dalam pengertian lain,  *holding company* merupakan perusahaan induk yang memegang saham untuk memimpin beberapa perusahaan dalam satu grup. Perusahaan-perusahaan dalam satu grup tersebut bergerak di bidang bisnis yang sama.

Pengertian  *holding company* dapat dilihat dari pendapat para ahli. M. Manullang mengartikan  *holding company* adalah suatu badan usaha yang berbentuk  *corporation* yang memiliki sebagian dari saham-saham beberapa badan hukum.<sup>54</sup> Advokat dan ahli hukum, Munir Fuady mengartikan  *holding company* adalah suatu perusahaan yang bertujuan untuk memiliki saham dalam suatu atau lebih perusahaan lain atau mengatur satu atau lebih perusahaan lain tersebut.<sup>55</sup> Sedangkan menurut Komaruddin,  *holding company* merupakan suatu badan usaha yang didirikan

---

<sup>54</sup> M. Manullang,  *Pengantar Ekonomi Perusahaan*, BLKM, Yogyakarta, 1984, Hlm 70

<sup>55</sup> Munir Fuady,  *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008 Hlm 84

dengan tujuan untuk menguasai sebagian besar saham dari badan usaha yang akan dipengaruhinya.<sup>56</sup>

Menurut Black's Law Dictionary, *holding company* diartikan sebagai:

*"A company that usually confines its activities to owning stock in, and supervising management of, other companies. A holding companies usually owns a controlling interest in the companies whose stocks it holds. In order for a corporation to gain the benefits of tax consolidation, including tax free dividends and the ability to share operating losses, the holding company must own 80% or more of the voting stock of the corporation."*<sup>57</sup>

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa *holding company* merupakan sebuah perusahaan yang memiliki saham pada perusahaan lain yang menjadi targetnya sehingga perusahaan tersebut menjadi pengendali di perusahaan lain yang menjadi targetnya tersebut.

---

<sup>56</sup> Komaruddin, *Ekonomi Perusahaan dan Manajemen*, Alumni, Jakarta, 2004, Hlm 61

<sup>57</sup> *Black's Law Dictionary* tersebut merupakan salah satu kamus hukum yang paling dipercaya di Amerika Serikat. disebutkan bahwa holding company adalah "a company formed to control other companies, usually confining its role to owning stock and supervising management." Dalam *Black's Law Dictionary* tersebut, *holding company* dibedakan dengan *parent company*. Pengertian *parent company* adalah "a corporation that has a controlling interest in another corporation (called a subsidiary corporation), usually through ownership of more than one-half of the voting stock."

## 2. Jenis-jenis *holding company*

*Holding company* dapat dibagi menjadi dua jenis yaitu *investment holding company* dan *operating holding company*, di mana keduanya ditinjau dari kegiatan perusahaan induk yaitu:<sup>58</sup>

### a. *Investment holding company*

Pada *investmen holding company*, induk perusahaan hanya melakukan penyertaan saham pada anak perusahaan, tanpa melakukan kegiatan pendukung ataupun kegiatan operasional. Induk perusahaan memperoleh pendapatan hanya dari dividen yang diberikan oleh anak perusahaan.

### b. *Operating holding company*

Pada *operating holding company*, induk perusahaan menjalankan kegiatan usaha dan mengendalikan anak perusahaan. Kegiatan usaha induk perusahaan biasanya akan menentukan jenis izin usaha yang harus dipenuhi oleh induk perusahaan tersebut.

Undang-undang Perseroan Terbatas belum mengatur mengenai *holding company*, namun demikian dalam Keputusan Ketua Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan Tentang Pedoman Penilaian Dan Penyajian Laporan Penilaian Usaha di Pasar Modal

---

<sup>58</sup> Sulistiowati, *Op, Cit*, Hlm 25

terdapat definisi *investmen holding company* dan *operating holding company* yaitu.<sup>59</sup>

Pasal 1 huruf a butir ke 24: Perusahaan Induk (*holding company*) atau perusahaan investasi (*investment company*) adalah suatu perusahaan yang sebagian besar pendapatannya hanya berasal dari penyertaan pada perusahaan-perusahaan lain.

Pasal 1 huruf a butir ke 25: perusahaan induk operasional (*operating holding company*) adalah suatu perusahaan yang pendapatannya berasal dari penyertaan pada perusahaan lain dan kegiatan usaha lainnya.

Selain itu terdapat juga pembagian perusahaan grup (*holding company*) berdasarkan sifatnya yang terbagi menjadi tiga jenis yaitu:<sup>60</sup>

#### 1. Grup Usaha *vertical*

Grup usaha *vertical* berarti bahwa jenis usaha dari masing-masing perusahaan masih tergolong serupa, hanya produk yang dihasilkan saja berbeda, misalnya tergolong serupa, hanya produk yang dihasilkan saja berbeda, misalnya; ada *subsidiary company* yang menyediakan bahan baku, sementara *subsidiary company* lainnya memproduksi bahan setengah jadi atau bahan jadi. Dengan demikian grup usaha ini menguasai suatu jenis produksi dari hulu hingga hilir.

---

<sup>59</sup> Badan Pengawasan Pasar Modal dan lembaga Keuangan, Peraturan Bapeda, LK tentang Pedoman Penilaian dan Pengkajian Penilaian Usaha di Pasar Modal, Peraturan Bapepam-LK Nomor VIII. C.3 angka 1 huruf a (24) dan (25).

<sup>60</sup> <http://repository.uhn.ac.id/handle/123456789/1884?show=full> (di akses 17 Mei 2021, Pukul 15.45 Wita)

## 2. Grup usaha *horizontal*

Grup usaha horizontal berarti bahwa jenis usaha dari masing-masing perusahaan tidak ada kaitannya satu sama lain.

## 3. Grup usaha kombinasi

Grup usaha kombinasi berarti bahwa terdapat sejumlah perusahaan yang jenis usahanya berada pada satu *line business* yang sama, sementara beberapa perusahaan lainnya memiliki jenis usaha yang tidak ada kaitannya satu sama lain.

Untuk mendapatkan gambaran yang jelas mengenai keberadaan *holding company* maka perlu diketahui pengklasifikasian *holding company*. Klasifikasi *holding company* dapat dilakukan dengan menggunakan berbagai kriteria berupa tinjauan dari keterlibatannya dalam berbisnis, keterlibatannya dalam hal mengambil keputusan, dan keterlibatan *equity* sebagai berikut:<sup>61</sup>

1. Ditinjau dari keterlibatan *holding company* dalam berbisnis jika dipakai kriteria berupa keterlibatan *holding company* dalam berbisnis sendiri (*tidak lewat perusahaan anak*), klasifikasinya adalah:
  - a. *Holding company* semata-mata
  - b. Secara *de facto* ia tidak melakukan bisnis sendiri dalam praktek dimaksudkan hanya untuk memegang saham dan mengontrol perusahaan anaknya

---

<sup>61</sup> Munir Fuady. *Pengantar Hukum Bisnis, Menata Bisnis Modern di Era Moderen*, Citra Aditya Bakti, Bandung. 2020. Hal 95-103

c.  *Holding company*  beroperasi

Di samping bertugas memegang saham dan mengontrol perusahaan anak ia juga melakukan bisnis sendiri.

2. Ditinjau dari keterlibatan dalam pengambilan keputusan perusahaan kategorisampai sejauh mana  *holding company*  ikut terlibat dalam pengambilan keputusan anaknya adalah:

a.  *Holding company*  Investasi ( pemegang saham pasif)

Di sini  *holding company*  memiliki saham pada perusahaan anaknya semata-mata hanya untuk investasi, tanpa perlu mencampuri soal manajemen dari perusahaan anak. Oleh karena itu, kewenangan mengelola bisnis sepenuhnya atau sebagian besar berada pada perusahaan anak

b.  *Holding company*  manajemen

Di sini  *holding company*  ikut juga mencampuri, atau setidaknya tidaknya memonitor terhadap pengambilan keputusan bisnis dari perusahaan anak

3. Ditinjau dari segi keterlibatan  *equity*  jika melihat sampai sejauh mana  *holdin g company*  terlibat dalam saham ( *equity* ), pembagiannya adalah sebagai berikut:

a.  *Holding company*  afiliasi

*Holding company*  memegang kurang dari 51% saham perusahaan anaknya

b.  *Holding company*  subsidiary

*Holding Company*  memegang 51% saham perusahaan anaknya

c.  *Holding company non kompetitif*

*Holding company*  ini memegang tidak sampai 51% saham perusahaan anaknya, tetapi tetap tidak kompetitif dibandingkan dengan pemegang saham lainnya

d.  *Holding company*  kombinasi

*Holding Company*  ini adalah kombinasi dari  *holding company*   *afiliasi, subsidiary, non-kompetitif* . Di mana ia memegang saham pada beberapa perusahaan anak sekaligus, ada yang memegang 51% saham bahkan lebih, ada yang kurang dari 51% saham, dan kompetitif atau  *non kompetitif* .

### 3. Tujuan Pendirian *Holding Company*

Pendirian  *holding company*  pada umumnya bertujuan untuk membuat suatu kelompok usaha yang kuat dengan satu induk pemilik saham mayoritas sehingga kegiatan dari anak perusahaan lebih terkontrol dan terarah. Adapun keuntungan dari keberadaan  *holding company*  adalah sebagai berikut:<sup>62</sup>

- a) Kemandirian resiko, karena masing-masing anak perusahaan merupakan badan hukum berdiri sendiri yang secara legal terpisah satu sama lain, maka pada prinsipnya setiap kewajiban resiko, dan klaim dari pihak ketiga terhadap suatu anak perusahaan tidak dapat dibebankan kepada anak perusahaan

---

<sup>62</sup> <http://www.Garuda.disdik.TinjauanPendiriaHoldingCompany> (Diakses 7 Januari 2020. Pukul 09.30 Wita)

yang lain, walaupun masing-masing anak perusahaan tersebut masih dalam suatu grup usaha, atau dimiliki oleh pihak yang sama. Jadi, masing-masing anak perusahaan secara mandiri menyelesaikan masalah yang timbul di dalam perusahaan tanpa membebankan kepada anak perusahaan lainnya dari *holding*.

- b) Hak pengawasan yang lebih besar kadang kala perusahaan *holding* dapat melakukan kontrol yang lebih besar terhadap anak perusahaan, sehingga misalnya memiliki saham di anak perusahaan kurang dari 50% yang disebabkan oleh eksistensi perusahaan *holding* dalam anak perusahaan sangat diharapkan oleh anak perusahaan. Bisa jadi disebabkan karena perusahaan *holding* dan atau pemiliknya sudah sangat terkenal apalagi ketika perusahaan *holding* diberikan hak veto ketika RUPS dikarenakan jumlah saham yang dia miliki.
- c) Pengontrolan dari perusahaan *holding* dapat mengontrol seluruh anak perusahaan dalam suatu grup usaha, sehingga kaitannya lebih mudah diawasi dibandingkan BUMN yang sebelumnya tidak di restrukturisasi.
- d) Operasional yang lebih efisien. Dapat terjadi bahwa atas prakarsa dari perusahaan *holding* masing-masing anak perusahaan dapat saling bekerja sama., saling membantu satu sama lain, disamping itu kegiatan masing-masing anak perusahaan

tidak *overlapping* sehingga dapat meningkatkan efisiensi perusahaan.

- e) Kemudahan sumber modal, karena masing-masing anak perusahaan lebih besar dan lebih menuntungkan dalam suatu kesatuan dibandingkan jika masing-masing lepas satu sama lain, maka kemungkinan mendapatkan dana oleh anak perusahaan dari pihak ketiga relative lebih besar. Disamping itu perusahaan *holding* maupun anak perusahaan lainnya dalam grup yang bersangkutan dapat memberikan berbagai jaminan hutang terhadap hutangnya anak perusahaan yang lain dalam grup yang bersangkutan.
- f) Keakuratan keputusan yang diambil, karena keputusan yang diambil secara sentral oleh perusahaan *holding*, maka tingkat akurasi keputusan yang diambil dapat lebih terjamin dan lebih prospektif. Hal ini disebabkan di samping karena staf manajemen perusahaan *holding* kemungkinan lebih bermutu dari anak perusahaan, tetapi juga staf manajemen perusahaan *holding* mempunyai kesempatan untuk mengetahui persoalan bisnis lebih banyak, karena dapat membandingkan dengan anak perusahaan lain dalam grup yang sama, bahkan mungkin belajar dari pengalaman anak perusahaan lain tersebut, manfaat seperti ini tidak dipunyai perusahaan lain tersebut. Walaupun begitu,

manfaat seperti tidak dipunyai perusahaan dalam grup konglomerat BUMN.

Dilihat dari penjelasan di atas keuntungan dari keberadaan *holding company* yaitu konstruksi perusahaan grup dalam bentuk *holding* dianggap sebagai bentuk usaha yang paling mampu memenuhi kebutuhan kegiatan usaha berskala besar dan memiliki ini usaha terdiversifikasi secara efektif. Konstruksi perusahaan grup juga memudahkan perusahaan yang bersangkutan untuk mengatasi berbagai permasalahan menyangkut operasional perusahaan yang memiliki wilayah yuridiksi berbeda dan juga untuk melindungi kepentingan bisnis anggota perusahaan grup dari berbagai hambatan regulasi yang ada di mana salah satu faktor yang sering menghambat pada strategi pengembangan suatu usaha yang dilakukan oleh BUMN yaitu pembahasan dan penerbitan peraturan dan izin yang berangsur alot karena birokrasi maupun DPR.

#### **4. Latar Belakang Pendirian *Holding Company* di Indonesia**

*Holding company* di Indonesia dikenal juga dengan sebutan perusahaan grup contohnya seperti Astra, grup Trans Bakrie dan lain-lain. Perkembangan perusahaan grup di Indonesia relatif pesat, hal ini di tandai dengan adanya kemunculan perseroan terbatas yang berbentuk grup. Pada umumnya bentuk *holding* banyak dijumpai pada badan hukum Perseroan Terbatas (PT). Pertumbuhan pesat jumlah

perusahaan grup di Indonesia dipengaruhi oleh berbagai motif, antara lain meliputi penciptaan nilai tambah melalui sinergi dari beberapa perusahaan, upaya perusahaan mencapai keunggulan kompetitif yang melebihi perusahaan lain, motif jangka panjang untuk mendayagunakan dana-dana yang telah dikumpulkan, ataupun perintah peraturan perundang-undangan yang mendorong terbentuknya perusahaan grup. Pembentukan *holding company* diharapkan meningkatkan kinerja ekonomi perusahaan sehingga mendapatkan laba atau penghasilan yang lebih besar. Peningkatan pendapatan perusahaan akan memaksimalkan nilai pasar yang berarti pula bagi peningkatan kesejahteraan pemegang saham dari perusahaan yang bersangkutan. Penyatuan badan juga merupakan wujud ekspansi eksternal perusahaan yang bertujuan untuk memperluas pangsa pasar (*market share*) yang akan mengurangi *competitor*. Hal ini juga dapat meningkatkan pendapatan karena penjualan dari volume produksi semakin meningkat dengan adanya sinergi antara grup usaha baik dari pembagian wilayah pasar ataupun dalam hal pengurangan biaya (*cost*) dari persaingan yang terjadi sebelum terbentuknya *holding*.<sup>63</sup>

Pembentukan atau pengembangan perusahaan grup di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi dua,<sup>64</sup> yaitu pertama upaya pelaku usaha untuk mengakomodasi ketentuan dalam suatu

---

<sup>63</sup> Munir Fuady, *Op Cit*, Hlm 88

<sup>64</sup> *Ibid*

peraturan perundang-undangan dan kedua kepentingan ekonomi dari perusahaan grup. Peraturan perundang-undangan ini dapat berupa perintah perundang-undangan ataupun *escaped clause* peraturan perundang-undangan yang berimplikasi kepada terbentuknya suatu perusahaan grup. Sementara itu kepentingan bisnis pengembangan konstruksi perusahaan grup bertujuan untuk meningkatkan daya saing melalui sinergi anggota *holding* melalui strategi pertumbuhan eksternal dengan membentuk struktur atau perusahaan grup.

Indonesia menganut konsep adanya pertanggungjawaban terbatas atau *limited liability* pada perseroan terbatas yaitu dalam konsep pertanggungjawaban terbatas ini maka pemegang saham hanya bertanggungjawab atas kerugian yang diderita perseroan sebatas saham yang dimilikinya. Selain itu terdapat pula konsep *separate legal entity* yaitu bahwa perseroan terbatas merupakan entitas yang terpisah dari badan hukum lainnya dalam rangka memanfaatkan *limited liability* sebuah perseroan dapat mendirikan perseroan anak atau *subsidiary* untuk menjalankan bisnis perseroan induk (*holding company*). Dengan demikian, sesuai dengan prinsip keterpisahan (*separation*) dan perbedaan (*distinction*) yang dikenal dengan istilah *separate entity*, maka aset perseroan induk dengan perseroan anak terisolasi terhadap kerugian potensial yang akan

dialami salah satu di antaranya.<sup>65</sup> Terdapat hubungan keterkaitan yang amat erat antara perusahaan induk terhadap perusahaan anak hal ini disebabkan karena adanya pengendalian oleh perusahaan induk yang mendominasi perusahaan anak, namun demikian uniknyanya bahwa atas adanya prinsip *limited liability* dan prinsip *separate legal entity* perusahaan induk dan perusahaan anak harus dilihat sebagai dua entitas yang berbeda kecuali dengan adanya penerapan prinsip *piercing the corporate veil*.

#### **D. Landasan Teori**

Penelitian hukum perlu didukung dengan pijakan yang kuat, pijakannya yaitu landasan teori.<sup>66</sup> Teori merupakan pengetahuan ilmiah yang mencakup penjelasan mengenai suatu faktor dari sebuah disiplin ilmiah. Dalam dunia ilmu teori menempati kedudukan penting, karena teori memberikan sarana untuk mendapat merangkum serta memahami masalah yang dibahas secara lebih baik. Hal-hal yang semula tampak tersebar dan berdiri sendiri dapat disatukan dan ditunjukkan kaitannya satu sama lain secara lebih bermakna.<sup>67</sup> Tentu landasan teori yang digunakan adalah yang relevan dengan “permasalahan hukum” yang akan diteliti. Adapun penelitian ini menggunakan landasan Teori Kepastian Hukum dan Teori Kewenangan.

---

<sup>65</sup> M. Yahya Harapan, *Op.Cit* Hlm. 49

<sup>66</sup> Sugiyono, *Penelitian kualitatif*, Alfabeta, Bandung. 2005 Hlm 41

<sup>67</sup> Koentjaraningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia Pustaka Utama, 2013, Hlm. 21

## 1. Teori Kepastian Hukum

Teori Kepastian Hukum lahir dari pengembangan nilai dasar kepastian hukum. Kepastian hukum adalah “*Scherkeit des Rechts selbst*” (kepastian tentang hukum itu sendiri).<sup>68</sup> Ronald Dworkin mengatakan bahwa: “We live in and by law..., *How can the law command when the law books are silent or unclear or ambiguous?*”<sup>69</sup> dalam situasi di mana terdapat ketidakjelasan peraturan, maka akan menyebabkan hukum tidak bisa mengatur sebagaimana mestinya.

Kepastian hukum sebagaimana biasa dipahami orang, bukanlah produk otomatis dari hukum. Dalam suatu negara yang bernegara hukum, tidak serta merta muncul kepastian-kepastian dalam masyarakat.<sup>70</sup> Gustav Radbruch menyampaikan tentang tiga nilai dasar (*Grundwerten*) yaitu: Keadilan (*Gerechtigkeit*), kemanfaatan (*Zweckmaeszigkeit*) dan kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), yang satu sama lainnya tidak selalu harmonis, melainkan saling berhadapan, bertentangan dan berketegangan (*spannungsverhaeltnis*).<sup>71</sup>

Teori Kepastian yang dimaksud dalam teori ini adalah Teori Kepastian Hukum, artinya setiap perbuatan hukum yang dilakukan harus menjamin kepastian hukumnya. Untuk tujuan tersebut, terhadap hukum

---

<sup>68</sup> Ahmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicialprudence);Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence) Vol. 1 Pemahaman Awal*,Kencana Prenada Media Grup: Jakarta, 2010 hlm 292.

<sup>69</sup> Budi Suhariyanto, *Aspek Hukum Peninjauan Kembali Lebih Dari Satu Kali Dalam Perkara Pidana (Perspektif Penegakan Keadilan, Dan Kepastian Hukum)*, Jurnal hukum dan keadilan, Pusat penelitian dan pengembangan hukum dan peradilan, Volume 4, No 2 Juli 2015 : 335-350

<sup>70</sup> Ahmad Ali, *Op.Cit*, hlm 290

<sup>71</sup> *Ibid*, hlm 292

yang bersifat tidak jelas, perlu dilakukan interpretasi atau penafsiran terhadap norma tersebut. Namun dalam melakukan penafsiran hukum terhadap suatu ketentuan peraturan perundang-undangan yang dianggap tidak lengkap atau tidak jelas, seorang ahli hukum tidak dapat bertindak sewenang-wenang. Kebutuhan akan interpretasi yang lengkap dan jelas sebenarnya sudah muncul pada masa Hukum Romawi berlaku yang terlihat pada ungkapan Ulpianus sebagaimana dikutip oleh Peter Mahmud Marzuki, yaitu *Quamvis sit manifestissimum Edictum Praetoris, attamen non est negligenda interpretatio ejus*,<sup>72</sup> yang berarti bahwa betapa pun jelasnya maklumat/perintah *praetoris* (konsul), namun tidak mungkin menolak adanya interpretasi karena adanya kekurangan.

Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum ada tiga unsur yang selalu harus di perhatikan, yaitu kepastian hukum (*Rechtssicherheit*) kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*) dan keadilan (*Gerechtigkeit*) sebagaimana dikemukakan oleh M Scheltema yang dikutip oleh Bagir Manan.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grup : Jakarta, 2009 hlm 111.

<sup>73</sup> Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, Pusat Penerbit LPPM Universitas Islam, Bandung, 1995 hlm 5

Kepastian hukum merupakan perlindungan *justiable* terhadap tindakan sewenang-wenang yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.<sup>74</sup> Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena hukum bertujuan pada ketertiban masyarakat.

Kepastian hukum merupakan salah satu tujuan dari negara hukum. Pandangan tersebut dikemukakan oleh Radbruch dan Kusumaatmadja.<sup>75</sup>

Demikian pula halnya dengan M Scheltema sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan yang menyatakan bahwa setiap negara yang berdasar atas hukum mempunyai empat asas utama, yaitu :<sup>76</sup>

- a) asas kepastian hukum
- b) asas persamaan
- c) asas demokrasi
- d) asas bahwa pemerintah dibentuk untuk melakukan pelayanan terhadap masyarakat

Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatuhan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.

---

<sup>74</sup> Tjia Siau Jan, *Pengadilan Pajak: Upaya Kepastian Hukum dan Keadilan Bagi Wajib Pajak*, Akumni, Bandung, 2013 hlm 63-64

<sup>75</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional dalam Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002 hlm 11

<sup>76</sup> Bagir Manan, *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, AAI, Jakarta, 2002 hlm 5

## 2. Teori Kewenangan

Fokus kajian Teori Kewenangan tentu saja berkaitan dengan sumber kewenangan pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum, baik dalam kaitannya dengan hukum publik ataupun dalam kaitannya dengan hukum privat.<sup>77</sup> Kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktik kekuasaan. Namun kewenangan juga diartikan yaitu: Untuk menerapkan dan menegakkan hukum; Ketaatan yang pasti; Perintah; Memutuskan; Pengawasan; Yurisdiksi; atau kekuasaan. Pada umumnya, kewenangan diartikan sebagai kekuasaan, kekuasaan merupakan “kemampuan dari orang atau golongan untuk menguasai orang lain atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, kewenangan kharisma atau kekuatan fisik.”<sup>78</sup>

Selanjutnya, Istilah wewenang atau kewenangan secara konseptual sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” (wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari konstitusi negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan

---

<sup>77</sup> Muh.Hasrul dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Urgensi Staf Ahli Kepala Daerah*, Litera, Yogyakarta, 2017, hlm 23.

<sup>78</sup> Salim H.S dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori HUKUM Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm. 185.

fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.<sup>79</sup>

Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan bahwasannya kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik.<sup>80</sup>

Indroharto mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut : Wewenang yang diperoleh secara "*atribusi*", yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada

---

<sup>79</sup> SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

<sup>80</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 29.

Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, delegasi selalu didahului oleh adanya suatu wewenang atribusi. Pada mandat, di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain. Hal tersebut sejalan dengan pendapat beberapa sarjana lainnya yang mengemukakan atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk *wet* (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu.<sup>81</sup>

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut. Diantaranya delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:<sup>82</sup>

- a. delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;

---

<sup>81</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, Jakarta. 1993, hlm. 90.

<sup>82</sup> Philipus M. Hadjon, dkk, *Hukum Administrasi Negara*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 5.

- c. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;

Untuk dapat mengetahui batas-batas sebuah kewenangan, di dalam negara hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utama dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan sistem *kontinental*.<sup>83</sup> Philipus M Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber yaitu atribusi, delegasi, mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Setiap kewenangan dibatasi oleh isi atau materi wilayah dan waktu. Cacat dalam aspek-aspek tersebut dapat menimbulkan cacat kewenangan.

### **3. Teori Pengawasan**

Terminologi pengawasan berasal dari bahasa Inggris yaitu *control*, menurut George R. Terry sebagaimana dikutip Muchsan kontrol atau pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu memastikan hasil yang sesuai dengan rencana.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, *Paradoksial Konflik dan Otonomi Daerah, Sketsa Bayang-Bayang Konflik dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah*, Sinar Mulia, Jakarta, 2002, hlm.65.

<sup>84</sup> Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*. Cetakan ke empat, Liberty, Yogyakarta, 2007, hlm 36

Pengawasan dalam lingkup hubungan vertikal yang terbagi ke dalam beberapa bentuk antara lain pengawasan represif yaitu pengawasan yang dilakukan kemudian. Pengawasan preventif yaitu pengawasan yang dilakukan sebelumnya dan pengawasan yang positif yaitu keputusan-keputusan badan yang lebih tinggi untuk memberikan pengarahan dan petunjuk kepada badan yang lebih rendah.<sup>85</sup>

Pembagian pengawasan jika dilihat dari aspek lembaga pengawasannya. Menurut Prajudi Atmosudirjo<sup>86</sup> terbagi menjadi pengawasan intern dan pengawasan ekstern. Pengawasan intern dilakukan oleh inspektur/inspektorat Jenderal di tingkat pusat beserta aparaturnya di wilayah/daerah, dan di daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui sidang-sidang komisi DPR, melalui konsultasi dewan pertimbangan agung, dan melalui pemeriksaan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Sementara, Muchsan membagi pengawasan menjadi dua. Pertama pengawasan administratif yang berbentuk pengawasan melekat dan pengawasan fungsional, Kedua pengawasan oleh kekuasaan kehakiman baik secara keperdataan maupun secara administratif.<sup>87</sup>

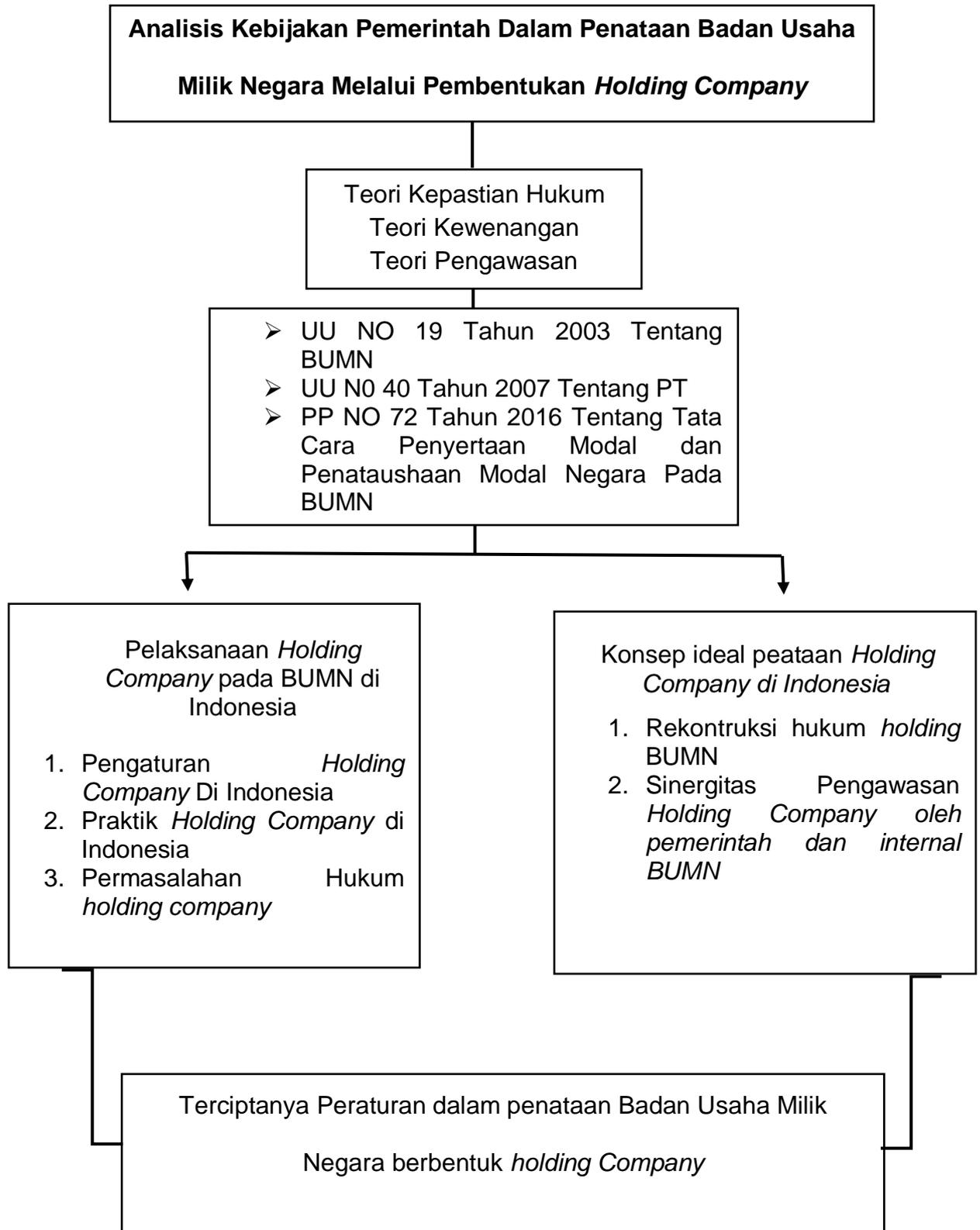
---

<sup>85</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987 Hlm 75

<sup>86</sup> Prajudi Atmosudirjo, *Op Cit*, Hlm 81

<sup>87</sup> Muchsan, *Op Cit* Hlm 38

## E. Bagan Kerangka Pikir



## **F. Definisi Operasional**

Adapun definisi operasional dari variable penelitian dimaksudkan untuk memberikan kesimpulan dan batasan pengertian serta ruang lingkup penelitian yang akan digunakan sebagai acuan dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.
2. Perseroan Terbatas merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham, dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya.
3.  *Holding Company*  merupakan sebuah perusahaan yang memiliki saham pada perusahaan lain yang menjadi targetnya sehingga perusahaan tersebut menjadi pengendali di perusahaan lain yang menjadi targetnya tersebut.
4. Permasalahan hukum merupakan sebuah kekosongan yang mengatur masyarakat ataupun pelaksanaan pemerintah akibat tidak termuat dalam perundang-undangan baik yang tertulis.
5. Rekontruksi hukum dimaknai sebagai suatu proses untuk membangun kembali atau menata ulang gagasan, ide atau konsep tentang hukum.