



SKRIPSI

KEDUDUKAN HUKUM ANAK PERUSAHAAN BADAN  
USAHA MILIK NEGARA

OLEH:

AYU

(B111 16 106)

PEMINATAN HUKUM TATA NEGARA  
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

HALAMAN JUDUL

KEDUDUKAN HUKUM ANAK PERUSAHAAN BADAN  
USAHA MILIK NEGARA

OLEH

AYU

B111 16 106

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian  
Studi Sarjana pada Departemen Hukum Tata Negara  
Program Studi Ilmu Hukum

PEMINATAN HUKUM TATA NEGARA  
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR

2021

PENGESAHAN SKRIPSI

KEDUDUKAN HUKUM ANAK PERUSAHAAN  
BADAN USAHA MILIK NEGARA

Disusun dan diajukan oleh :

AYU

B 111 16 106

Telah Dipertahankan di Hadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk

Dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana

Bagian Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum

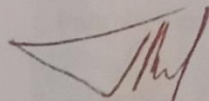
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

Pada Kamis 4 Februari 2021

Dan Dinyatakan Lulus

Panitia Ujian

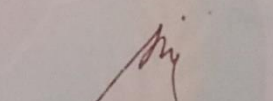
Ketua



Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S.

NIP. 19540420 198103 1 003

Sekretaris



Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H

NIP. 19560607 198503 1 001

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum



Dr. Maskot, S.H., LL.M.  
NIP. 19761129 195003 1 005

## SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ayu

NIM : B111 16 106

Judul Skripsi : Kedudukan Hukum Anak Perusahaan Badan Usaha  
Milik Negara

Bahwa benar ada Karya Ilmiah saya dan bebas dari Plagianisme (duplikasi). Demikian Surat Pernyataan ini dibuat, jika dikemudian hari ditemukan bukti ketidakaslian atas Karya Ilmiah ini, maka saya bersedia mempertanggungjawabkan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 7 Desember 2020

Yang Bersangkutan



A Y U

## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmanirrahim.*

*Assalamu'alaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh.*

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, Tuhan semesta alam atas limpahan rahmat serta hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir berupa skripsi yang berjudul “**Kedudukan Hukum Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara**” untuk memenuhi persyaratan dalam menyelesaikan Program Sarjana Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Shalawat dan salam tak lupa penulis haturkan kepada Baginda Rasulullah SAW, semoga keteladanan akhlak beliau dapat menghampiri kita semua, serta cinta dan kasih sayang Allah SWT senantiasa tercurah baginya beserta seluruh keluarga, sahabat, serta para pengikutnya.

Rasa terima kasih serta permohonan maaf yang tak terhingga penulis sampaikan kepada kedua orang tua penulis, yakni Mama (Ibu Saharia) dan Bapak (Bapak Rustan). Berkat doa dan kasih sayang yang tidak pernah putus diberikan, sehingga penulis mampu melalui hari-hari berat hingga saat ini, terima kasih telah mengajarkan arti kesabaran dan perjuangan dalam menghadapi hidup ini. Terima kasih juga kepada *support system* penulis yakni Kakak (Sutriani) serta adik (Saruni), (Muhammad Dzul Kiram), dan (Muhammad Asri Fahmi). Mohon maaf atas

setiap hal yang harus dihadapi penulis selama masa studi yang seringkali membuat Mama, Bapak serta kakak dan adik melakukan hal-hal yang tidak diduga sebelumnya.

Dalam proses penyusunan skripsi dan penyelesaian studi terdapat banyak pihak yang berperan penting sehingga penulis memperoleh bantuan, bimbingan, arahan, serta nasihat. Untuk itu penulis ingin menyampaikan terima kasih sebesar-besarnya kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA., selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta segenap jajaran Wakil Rektor Universitas Hasanuddin;
2. Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta segenap jajaran Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
3. Dr. Maskun, S.H., L.LM., selaku Ketua Program Studi S1 Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Prof. Dr. Muh.Yunus, S.H., M.Si. selaku Penasihat Akademik penulis;
5. Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S., selaku Pembimbing I dan Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H., selaku Pembimbing II yang telah memberikan saran, arahan dan dukungan serta meluangkan waktu dan pikirannya untuk berdiskusi dengan penulis. Dan terima kasih yang sebesar-besarnya atas waktu dan kesabarannya dalam membimbing penulis dalam menyelesaikan skripsi ini;

6. Prof. Dr. Andi Pangeran Moenta, S.H., M.H., DFM., dan Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H., selaku Tim Penguji/Penilai atas kritik dan saran yang sangat positif kepada penulis sehingga skripsi ini menjadi jauh lebih baik;
7. Ibu Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H., yang semenjak semester tujuh hingga penyusunan tugas akhir, senantiasa memberikan bimbingan dan dukungan tak ternilai terhadap penulis. Terima kasih atas segala kebaikan ibu selama ini.
8. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu dengan segala kerendahan hati dan tanpa mengurangi rasa hormat, penulis mengucapkan terima kasih atas ilmu dan nasihat yang diberikan kepada penulis untuk terlibat dalam proses pendidikan, penelitian, dan pengabdian, yang tentunya akan menjadi bekal bagi penulis untuk masa depan.
9. Pegawai dan Staf di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan berbagai bentuk bantuan sehingga penulis dapat menyelesaikan studi dengan baik;
10. Kepala Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sulawesi Selatan.
11. Kepada gesod squad yang telah tujuh tahun lebih kebersamai hingga saat ini: Sri Ramdani, Ismail, Alfian Nur, Anugrah Yanti,

Muh. Waldi Jufri, Rezky Aziz Supu, Aan Adekusuma Wardana, Yulianti dkk.

12. Kepada Barlop Squad dalam hidup penulis selama kurang lebih 4 tahun terakhir: Puspa Protagonista Lukischa, Anif Laila Sahir, Syawirah.M, Riskayanti HR, Riska Apriana, Rezki Amelia, Sri Nurhudayah, Nursyamsi, Nur Natasya Umar, Nur Asiah Jamila, Sri Hardianti, Riki Riski Handoko, Muh. Haeril Hartani AR, Ahmad, M. Taufan Tri Utami, Muh. Aburizal, Muh. Aswad Ibrahim, Gilang Tanda Bulana yang telah menemani penulis dari masa maba sampai saat ini. Terima kasih atas rasa kekeluargaan dan menjadi salah satu sumber kekuatan penulis dalam menyelesaikan pendidikan, tempat berbagi rasa suka dan suka, semoga pertemanan kita akan terjaga hingga akhir.

13. Kepada Rizqa Ananda Hanapi yang telah mendampingi penulis selama kurang lebih 2 tahun terakhir, terima kasih telah menjadi sarana panggilan darurat penulis, terima kasih atas perhatian, nasihat, dan dukungan yang diberikan kepada penulis.

14. Keluarga Besar Lembaga Penalaran dan Penulisan Karya Ilmiah yang telah menjadi rumah dan keluarga bagi penulis, khususnya pengurus periode 2019-2020 yang telah banyak mendukung penulis selama menjabat di lembaga ini, terima kasih telah menyertai perjuangan penulis selama studi dengan cinta dan kasih



sayang yang tulus. Semoga proses pertukaran ilmu akan terus berlangsung sampai waktu yang tidak terbatas.

15. Pengurus KMN Unhas, Kakanda Al Kadri Nur, Kakanda Aqmal, Kakanda Nur Afiat Syamsul, Kakanda Budi Utomo, Kakanda Alam Sapda, Kakanda Muh. Salman Alfarizi, Kakanda IDoddy Ilhanuddin, Kakanda Imam Munandar, Kakanda Imam Selle, Kakanda Ambar Sidiq, Kakanda Abrar, Kakanda Zulqiyam, Kakanda Al Fatimah Syahra, Kakanda Mirnayanti, Yusril terima kasih untuk segala ilmu dan pengetahuan yang telah diberikan kepada penulis.
16. Keluarga Besar Lembaga Debat Hukum dan Konstitusi Universitas Hasanuddin (LeDHaK Unhas) yang telah menjadi keluarga bagi penulis, terima kasih atas segala kesempatan, kepercayaan, pengalaman, dan *sharing knowledge* selama proses merangkak, berjalan, berlari mendaki menuju insan paripurna di lembaga.
17. Kabinet FMC Baznas Unhas, terima kasih telah memberikan ruang belajar yang luar biasa bagi penulis.
18. Kepada Pusat Kajian dan Penelitian Mahasiswa Hukum Tata Negara, terima kasih telah memberikan ruang belajar yang luar biasa bagi penulis.
19. Saudari-saudari penulis: Rukmini R., Cindy Pratama, Nurlyla Fitrianingtyas, Isnaeni Hidayati Wahda, Resty Haestriani Buhaerah, Andi Aulia Nabila, terima kasih atas kebersamaan dan bantuannya kepada penulis selama masa studi.

20. Saudara-saudara penulis: As'ad Djaelani Sibghatullah BW, Abdul Salam, Moenadjad Takhrij Samandy, Muh. Ramdan Yulia Saputra, Wardi, Adam Bimantara, Kevin Hizkia, Muh. Akbar Gunawan, Mahaedir Amri Aliagung, Ririn Aswandi serta Egy Oktavian Pranata, terima kasih atas kebersamaan dan dukungan kepada penulis.

21. Terakhir kepada bapak-ibu, saudara-saudari, dan rekan-rekan seperjuangan yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu, terima kasih atas setiap doa yang dipanjatkan, dukungan, kritik, saran, serta bantuan yang diberikan kepada penulis selama ini. Semoga setiap pertemuan dapat memberikan manfaat bagi kita semua.

Semoga skripsi ini bermanfaat bagi semua pihak khususnya bagi penulis dan para pembaca pada umumnya serta bermanfaat bagi perkembangan keilmuan hukum di Indonesia.

*Wassalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh.*

Penulis

**A Y U**

**B111 16 106**

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
PENGESAHAN SKRIPSI .....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	Error! Bookmark not defined.
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI .....	iv
PERNYATAAN KEASLIAN PENULIS .....	ii
ABSTRAK .....	x
ABSTRACT .....	x
KATA PENGANTAR .....	iv
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL .....	xiii
DAFTAR GAMBAR .....	xiv
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	8
D. Kegunaan Penelitian.....	8
E. Keaslian Penelitian .....	9
F. Metode Penelitian .....	10

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN**

### **PERTAMA.....18**

A. Definisi Kedudukan Hukum ..... 18

B. Tinjauan Umum Badan Usaha Milik Negara ..... 18

1. Definisi Badan Usaha Milik Negara..... 18

2. Maksud dan Tujuan Pendirian Badan Usaha Milik Negara .. 24

3. Asas-Asas Badan Usaha Milik Negara ..... 26

4. Ciri-Ciri Badan Usaha Milik Negara ..... 29

5. Jenis-Jenis Badan Usaha Milik Negara ..... 31

C. Anak Perusahaan BUMN..... 35

1. Definisi Anak Perusahaan BUMN ..... 35

2. Perbedaan antara Anak Perusahaan BUMN dengan Anak  
Perusahaan PT Biasa ..... 36

D. Analisis Kedudukan Anak Perusahaan BUMN ..... 38

## **BAB III TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN**

### **KEDUA.....46**

A. Tinjauan Umum Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ..... 46

1. Definisi Badan Pemeriksa Keuangan..... 46

2. Dasar Hukum Badan Pemeriksa Keuangan ..... 46

3. Tugas dan Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan..... 47

B. Bentuk Sumber Kewenangan dan Penyalahgunaan Wewenang	50
.....	50
1. Sumber Kewenangan.....	50
2. Penyalahgunaan Wewenang .....	53
C. Analisis Kewenangan BPK dalam Pemeriksaan Anak Perusahaan BUMN .....	56
<b>BAB IV PENUTUP</b> .....	71
A. Kesimpulan.....	71
B.Saran.....	71
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	73
Lampiran	

**DAFTAR TABEL**

**Tabel 1.1.....42**

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.....	60
---------------	----

## **ABSTRACT**

**AYU (B111 16 106), *Legal Position of State-Owned Company (BUMN) Subsidiaries***, under supervision of Syamsul Bachri as main supervisor and Anshori Ilyas as associate supervisor

This study aimed to determine the position of BUMN Subsidiaries in terms of share ownership (capital investment) based on legislation and to analyze the authority of Supreme Audit Agency (BPK) in the examination of BUMN subsidiaries.

Author used normative legal research by using statutory approach, conceptual approach, and case approach. Legal materials are used in this study are laws and regulations related to BUMN Subsidiary and BPK as primary materials, and secondary materials such as legal books, journals, and comments on court decisions. This research also used non-legal materials such as dictionaries. The author collects all materials by conducting a study of library studies and then discussed qualitatively and descriptively.

The result of the research are: 1) the position of BUMN Subsidiaries in the legislation is not the same as BUMN because share ownership (capital investment) is not obtained directly by the state but through BUMN, but BUMN subsidiaries can be treated the same if BUMN Subsidiaries get assignments from the state in accordance with PP Number 72 Year 2016 on Amendment to PP Number 44 Year 2005; and 2) BPK is authorized to examine BUMN subsidiaries because State Finance is also affected by BUMN subsidiaries.

**Keywords: Position, Subsidiaries of State-Owned Enterprises (SOEs), Authorities, Financial Audit Board (BPK).**



## ABSTRAK

**AYU (B111 16 106), *Kedudukan Hukum Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara*, (dibimbing oleh Syamsul Bachri dan Anshori Ilyas).**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kedudukan Anak perusahaan BUMN dalam hal kepemilikan saham (penyertaan modal) berdasarkan peraturan perundang-undangan serta menganalisis kewenangan BPK dalam pemeriksaan Anak perusahaan BUMN.

Metode penelitian digunakan, yaitu penelitian hukum normatif dengan menganalisis peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan Anak Perusahaan BUMN dan BPK serta menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Penulis menggunakan bahwa hukum primer mencakup peraturan perundang-undangan yang berhubungan erat dengan isu yang dikaji. Bahan sekunder berupa buku-buku hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan yang berhubungan dengan masalah yang dikaji. Bahan non hukum berupa kamus hukum dan kamus besar bahasa Indonesia. Penulis mengumpulkan seluruh bahan hukum dengan melakukan kajian studi pustaka kemudian dibahas secara kualitatif dan deskriptif.

Hasil penelitian, yaitu pertama bahwa kedudukan Anak perusahaan BUMN dalam peraturan perundang-undangan tidak sama dengan BUMN karena kepemilikan saham (penyertaan modal) tidak diperoleh langsung oleh negara melainkan melalui BUMN, Namun Anak Perusahaan BUMN dapat diperlakukan sama dengan BUMN apabila Anak Perusahaan BUMN mendapatkan penugasan dari negara sesuai dengan PP Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 44 Tahun 2005. Kedua, BPK berwenang memeriksa seluruh anak perusahaan BUMN karena anak perusahaan BUMN dapat memengaruhi keuangan negara.

**Kata Kunci: Kedudukan, Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Wewenang, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Konsekuensi sebagai negara hukum, pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara wajib berpedoman pada sumber hukum yang telah ditentukan. Pemeriksaan keuangan negara memiliki sumber hukum sebagaimana terdapat dalam Pasal 23E, Pasal 23F, dan Pasal 23G Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945).<sup>1</sup>

Dalam konsideran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disingkat UU BPK), poin a menyatakan bahwa:

Keuangan negara merupakan salah satu unsur pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dan mempunyai manfaat yang sangat penting bagi perwujudan tujuan negara, yakni mencapai masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disingkat (UUD NRI Tahun 1945).

Dan poin b menyatakan bahwa:

Untuk mencapai tujuan negara tersebut, pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara memerlukan suatu lembaga pemeriksa yang bebas, mandiri dan profesional guna menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Para Pembentuk UUD NRI Tahun 1945 menyadari bahwa pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab Pemerintah tentang

---

<sup>1</sup>Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati Djafar, 2016, *Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 94.

keuangan negara merupakan kewajiban yang berat, sehingga perlu dibentuk BPK yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah.<sup>2</sup>

Dasar hukum bagi pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan, diamanatkan secara tersirat oleh Pasal 23E Ayat (1) UUD RI Tahun 1945 yang mengatur untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu BPK yang bebas dan mandiri.<sup>3</sup> Bebas diartikan dapat melakukan segala tindakan yang terkait pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dengan tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undang yang berlaku terkait keuangan negara. Sementara itu, mandiri diartikan dalam melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara tidak boleh dipengaruhi oleh siapa pun, termasuk pihak eksekutif, legislatif, yudikatif, dan bahkan dari dalam BPK sendiri.<sup>4</sup>

BPK sebagai lembaga negara dibentuk berdasarkan UUD RI. Selaku lembaga negara, BPK memiliki kedudukan melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagai bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat sebagaimana tersirat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.<sup>5</sup>

Sementara pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari perbuatan hukum

---

<sup>2</sup>Lihat Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

<sup>3</sup>*Op.Cit.* hlm.95.

<sup>4</sup>*Ibid.* hlm. 96.

<sup>5</sup>*Ibid.* hlm.97.

yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Perbuatan hukum itu berupa perbuatan melanggar hukum, penyalahgunaan wewenang, atau perbuatan yang melampaui batas kewenangan. Ketiga jenis perbuatan hukum tersebut, kadang kala terjadi dalam pengelolaan keuangan negara sehingga menimbulkan kerugian keuangan negara yang ditangani oleh Komisi Pemberantasan Korupsi.<sup>6</sup> Pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh BPK pada hakikatnya bertujuan untuk menguji sejauh mana kemampuan pengelolaan keuangan negara.<sup>7</sup>

Sesuai dengan Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dalam lingkup pemeriksaan BPK yakni:

Sebagaimana telah ditetapkan dalam UUD NRI Tahun 1945, pemeriksaan yang menjadi tugas BPK meliputi pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab mengenai keuangan negara. Pemeriksaan tersebut mencakup seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disingkat UU KN).

Laporan keuangan negara yang diperiksa berasal dari Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, Lembaga negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Muhammad Djafar Saidi, 2016, *Hukum Keuangan Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 108.

Berdasarkan hal tersebut, salah satu badan usaha yang diperiksa oleh BPK yakni Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disingkat BUMN).

Dalam konsideran Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disingkat UU BUMN), poin a menyatakan bahwa “BUMN merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi”. Keberadaan perusahaan negara atau BUMN sebagai salah satu pilar perekonomian Indonesia didasarkan pada Pasal 33 Ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara”. Menurut Pasal 9 UU BUMN, “BUMN terdiri dari Persero dan Perum” yang artinya bentuk BUMN dapat berupa Persero maupun Perum.

BUMN memiliki ciri khusus sebagai perseroan yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Sebagai perseroan, BUMN tunduk terhadap segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam UU PT (Pasal 1 angka 1 dan Pasal 11 jo Pasal 3 UU BUMN). Namun disisi lain juga harus tunduk pada ketentuan dalam UU BUMN, dan aturan lain yang

terkait seperti UU KN dan UU Tipikor sebagai konsekuensi keberadaan BUMN yang menggunakan modal dari negara.<sup>9</sup>

Untuk dapat mengoptimalkan perannya dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi yang semakin terbuka dan kompetitif, BUMN sebagai salah satu pilar ekonomi dalam menjalankan kegiatannya dapat membentuk sebuah “Anak Perusahaan” atau “*Subsidiary*”.<sup>10</sup>

UU BUMN tidak memberikan definisi apa itu anak perusahaan BUMN. Definisi anak perusahaan BUMN dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-04/MBU/06/2020 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor: PER-03/MBU/2012 tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan BUMN yang selanjutnya disingkat Permeneg BUMN 4/2020 (selanjutnya disingkat Permeneg BUMN 4/2020).

Polemik status anak perusahaan BUMN bergulir terus. Ada yang berpendapat bahwa anak perusahaan BUMN bukan termasuk BUMN. Ada juga yang berpendapat sebaliknya, Anak perusahaan BUMN adalah

---

<sup>9</sup>Dalimunthe Tampubolon, “Akibat Hukum Bagi Direksi BUMN yang Rugi” <https://dntlawyers.com/akibat-hukum-bagi-direksi-bumn-yang-rugi/> diakses pada tgl 10 Juli 2020. Pkl. 8.11.

<sup>10</sup>Julio Thimotius Kapitan Smaud Natun, “Status Kepemilikan Anak Perusahaan BUMN”, *Mimbar Keadilan*, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, Volume 12 Nomor 1, hlm.1.

BUMN juga.<sup>11</sup> Apabila ditinjau dari sudut pandang pemberantasan korupsi, anak perusahaan BUMN jelas termasuk BUMN. Karena kekayaan anak perusahaan BUMN termasuk bagian dari kekayaan BUMN (sebagai induk perusahaannya), dan oleh karena itu juga termasuk kekayaan negara.<sup>12</sup>

Sehingga setiap orang atau korporasi yang merugikan keuangan anak perusahaan BUMN juga dapat dijerat UU Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) karena dianggap merugikan keuangan BUMN yang menjadi bagian keuangan negara. Artinya dalam hal ini, kekayaan anak perusahaan BUMN merupakan bagian dari kekayaan negara.<sup>13</sup> Di lain pihak, ada juga yang berpendapat bahwa anak perusahaan BUMN bukan termasuk BUMN. Alasannya, Pasal 1 angka 1 UU BUMN mengatakan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.<sup>14</sup>

“Penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara” diartikan penyertaan modal harus langsung berasal dari kekayaan negara, yang dalam hal ini diartikan dari APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara). Artinya, BUMN adalah badan usaha yang pemegang sahamnya langsung pemerintah Republik Indonesia (RI). Sedangkan

---

<sup>11</sup>Anthony Budiawan, *“(Polemik) Status Anak Perusahaan BUMN: Adalah BUMN”* <http://www.teropongsenayan.com/101890-polemik-status-anak-perusahaan-bumn-adalah-bumn> diakses pada tgl 14 Juli 2020.

<sup>12</sup>Mahameru Alfaraby, *“(Polemik) Status Anak Perusahaan BUMN”*, <https://www.kedaipena.com/polemik-status-anak-perusahaan-bumn/>, diakses pada tgl 10 juli 2020 pk. 19.38.

<sup>13</sup>*Ibid.*

<sup>14</sup>*Ibid.*

penyertaan modal atau pemegang saham di anak perusahaan BUMN, berasal dari BUMN, bukan dari kekayaan negara, sehingga anak perusahaan BUMN tidak termasuk BUMN.<sup>15</sup>

Pada tahun 2017 dan 2018 BPK menemukan persoalan yang terjadi di PT. Danareksa (Persero) terkait pengelolaan pembiayaan dan *management fee*. Salah satunya yakni Anak Perusahaan Danareksa yakni PT Danareksa Finance belum memiliki kebijakan dan prosedur terkait dana titipan dan *service level agreement* (SLA) tahapan pembiayaan. Sehingga perusahaan tidak dapat segera memanfaatkan dana titipan untuk kegiatan operasional perusahaan.<sup>16</sup>

Dalam isu tersebut muncul lagi pertanyaan apakah anak perusahaan BUMN juga dapat dikatakan sebagai BUMN? Sehingga BPK berwenang memeriksa Anak Perusahaan BUMN tersebut? Harus diakui bahwa UU BUMN tidak memberi sifat hukum terhadap anak perusahaan BUMN. Bahkan UU ini tidak mengenal terminologi anak perusahaan BUMN. Karena tidak mengatur, maka tidak beralasan hukum cukup menyodorkan UU ini sebagai dasar kokoh mengkualifikasi anak perusahaan BUMN sebagai BUMN. Sama seperti UU BUMN di atas, hukum lain di bawah UU

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Kontan.co.id, "BPK temukan empat persoalan kinerja Danareksa pada tahun 2017 dan 2018, <https://keuangan.kontan.co.id/news/bpk-temukan-empat-persoalan-kinerja-danareksa-pada-2017-dan-2018> diakses pada tgl 29 Desember 2020 pkl 22:18 wita.



pun tidak secara spesifik mengatur anak perusahaan BUMN. Disini letak rumitnya mengenal status anak perusahaan BUMN ini.<sup>17</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas, apabila anak perusahaan BUMN adalah BUMN apakah BPK memiliki kewenangan untuk memeriksa anak perusahaan BUMN? Berdasarkan uraian latar belakang ini menjadi acuan penulis untuk mengkaji isu terkait kedudukan anak perusahaan yang masih memiliki legalitas tapi pengelolaan kewenangannya terbatas.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah kedudukan hukum Anak Perusahaan BUMN?
2. Bagaimanakah kewenangan BPK dalam pemeriksaan Anak Perusahaan BUMN?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan kedudukan hukum Anak Perusahaan BUMN.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan kewenangan BPK dalam pemeriksaan Anak Perusahaan BUMN.

## **D. Kegunaan Penelitian**

1. Kegunaan teoritis, yaitu diharapkan sebagai bahan pemikiran dan pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya ilmu pengetahuan

---

<sup>17</sup>Teropong Senayan.Com, "Anak Perusahaan BUMN ya BUMN", <http://www.teropongsenayan.com/101909-anak-perusahaan-bumn-ya-bumn> diakses pada tgl 15 Juli 2020, pkl.01.52.

di bidang hukum tata negara yang berkenaan dengan kedudukan hukum Anak Perusahaan BUMN.

2. Kegunaan Praktis, yaitu diharapkan:

1. Sebagai upaya pengembangan kemampuan dan pengetahuan hukum bagi peneliti dan para pembaca,
2. Sebagai bahan informasi bagi pihak yang memerlukan referensi untuk penelitian lanjutan atau yang berkaitan, dan
3. Sebagai salah satu syarat menempuh ujian sarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan oleh penulis terhadap beberapa judul skripsi yang berkaitan dengan judul Kewenangan BPK dalam memeriksa Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara, sebelumnya terdapat karya ilmiah yang membahas tentang Anak Perusahaan BUMN. Skripsi tersebut ditulis oleh Julio Thimotius Kapitan Smaud Natun Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya pada Tahun 2018 dengan mengangkat judul skripsi “Status Kepemilikan Anak Perusahaan BUMN”. Meskipun terdapat kesamaan dalam rumusan masalah yang diangkat tetapi terdapat perbedaan antara skripsi yang ditulis oleh penulis dengan skripsi ini, yakni Skripsi ini membahas bagaimana status kepemilikan saham yang ada pada anak perusahaan BUMN di Indonesia, apakah murni berdasarkan sahamnya ataukah sama dengan status BUMN yang dimiliki oleh negara selain itu

skripsi ini juga mengangkat kasus yaitu kasus pembubaran PT. Pertamina Energy Trading Limited (selanjutnya disebut PETRAL) yang merupakan anak perusahaan dari PT Pertamina (persero).Tbk.

PETRAL merupakan anak perusahaan Pertamina yang berbasis di Singapura. PETRAL berfungsi sebagai pelaksana tunggal tender impor minyak ke Indonesia. Pembubaran PETRAL dilatarbelakangi Perusahaan ini dijadikan “mainan”, guna mendapatkan komisi dari ekspor impor minyak bagi orang-orang tertentu, karena berdomisili di Singapura sehingga sulit untuk dikontrol. Meskipun skripsi ini juga sedikit membahas tentang BPK karena pada kasus PETRAL, BPK yang kemudian mengaudit kasus tersebut, tetapi dalam skripsi ini tidak secara mendalam membahas tentang BPK dari segi kewenangan untuk mengawasi anak Perusahaan BUMN, Sementara penulis membahas dan mengangkat tentang hal tersebut. Penulis menitikberatkan pada kedudukan hukum anak perusahaan BUMN dan kewenangan BPK, apakah BPK memiliki tugas dan kewenangan dalam pemeriksaan Anak Perusahaan BUMN atau tidak. Dengan perbedaan sudut pandang tersebut maka keaslian penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan dan sesuai dengan asas-asas keilmuan yang harus dijunjung tinggi. Oleh karena itu, maka penelitian dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, keilmuan dan terbuka untuk kritik yang bersifat membangun.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yakni suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Hal ini sesuai dengan karakter perspektif ilmu hukum. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan di dalam keilmuan yang bersifat deskriptif yang menguji kebenaran ada tidaknya sesuatu fakta disebabkan oleh suatu faktor tertentu, penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.<sup>18</sup>

Jenis penelitian ini adalah normatif karena penelitian ini dilakukan dengan cara menganalisis norma-norma hukum (ketentuan-ketentuan yang ada).<sup>19</sup> Selain itu juga merupakan penelitian doktrinal karena penelitian ini membahas secara sistematis, menganalisis hubungan antara ketentuan-ketentuan, mengkaji hambatan-hambatan yang dihadapi, dan kemungkinan memperkirakan perkembangan-perkembangan di masa mendatang.<sup>20</sup>

Penelitian ini memiliki objek penelitian yaitu norma, konsep, asas, dan doktrin hukum.<sup>21</sup> Oleh karena itu, penelitian ini pun melihat aturan dan norma-norma yang diterapkan dalam menetapkan putusan. Selain itu

---

<sup>18</sup>Peter Mahmud Marzuki, 2006, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta. hlm.35.

<sup>19</sup>Peter Mahmud Marzuki sebagaimana dikutip dalam Agus Yudha Hermoko, 2010, *Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*, Jakarta: Kencana, hlm. 38.

<sup>20</sup>Terry Hutchinson, 2002, *Researching and Writing in Law*, Lawbook.co, hlm. 9

<sup>21</sup>I Made Pasek Diantha, 2017, *Metodelogi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, hlm.2

adalah studi kepustakaan yang berarti akan lebih banyak menelaah dan mengkaji bahan sekunder yang diperoleh dari penelitian.

## 2. Metode Pendekatan

Jenis pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*).<sup>22</sup> Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian, maka metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani,<sup>23</sup> yaitu dengan mengkaji permasalahan dari segi hukum yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan nasional lain serta dari pustaka yang relevan dengan pokok bahasan.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal itu dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi. Dalam membangun konsep harus beranjak dari perundang-undangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup>Terry Hutchinson, *Op.Cit*, hlm.93.

<sup>23</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hlm.94.

<sup>24</sup>*Ibid*, hlm.177.

Selain itu juga digunakan pendekatan kasus (*case approach*), yaitu dengan menguraikan atau menggambarkan tentang kasus yang di deskriptifkan secara objektif mengenai Anak Perusahaan BUMN. Kasus ini diambil untuk menjadi salah satu contoh dan perumpamaan agar bisa mendapatkan hasil penelitian yang lebih objektif dan akurat sesuai dengan permasalahan yang diambil. Dalam mencari dan mengumpulkan data yang diperlukan, difokuskan pada pokok-pokok permasalahan yang ada, sehingga dalam penelitian ini tidak terjadi penyimpangan dan kekaburan dalam pembahasan. Metode yang digunakan dalam pengumpulan data yang dipergunakan adalah melalui penelitian kepustakaan. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap bahan hukum sekunder.<sup>25</sup>

## **2. Bahan Hukum**

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini merupakan bahan hukum yang mempunyai hubungan dengan permasalahan dan tujuan penelitian. Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

### **1. Bahan Hukum Primer**

---

<sup>25</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2013, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.11.

Bahan hukum atau data primer yaitu yang diperoleh langsung dari sumber pertama.<sup>26</sup> Bahan Hukum primer yakni bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru atau mutakhir, ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai suatu gagasan.<sup>27</sup> Bahan hukum primer merupakan data yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer ini terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah-risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim.<sup>28</sup>

Adapun bahan hukum primer yang diperlukan adalah:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara
- c) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
- d) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan
- e) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
- f) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

---

<sup>26</sup>Aminuddin, H. Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 30.

<sup>27</sup>Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Op.Cit.* hlm. 29

<sup>28</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Op Cit.*, hlm. 141

- g) Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-04/MBU/06/2020 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor: PER-03/MBU/2012 tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan BUMN
- h) Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara No:KEP-100/MBU/2002.

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yang merupakan publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Dalam hal ini publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan yang berhubungan dengan gambaran secara umum.

## 3. Bahan Non-Hukum

Bahan non hukum merupakan bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan atas bahan primer dan sekunder. Bahan non hukum adalah bahan yang tidak memiliki kaitan langsung dengan hukum melainkan di luar konteks hukum, seperti buku-buku mengenai hal di luar bidang hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dan artikel ilmiah (*online*).

## **3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Berdasarkan isu hukum dan metode pendekatan yang digunakan, maka teknik pengumpulan bahan hukum meliputi:



a. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum Primer

Pada teknik ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yang harus dilakukan adalah mencari peraturan perundang-undangan baik yang berupa *legislation* maupun *regulation* bahkan juga *delegated legislation* dan *delegated regulation*. Oleh karena itu untuk memecahkan masalah, penulis menelusuri sekian banyak produk peraturan perundang-undangan. Sementara untuk pendekatan kasus (*case approach*), kekuatan hukum tetap. Atau melihat putusan lain untuk menjadi pertimbangan terkait *ratio decidendi* putusan itu dalam memecahkan isu yang sedang dihadapi.

b. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum Sekunder

Pada teknik ini, yang harus dilakukan adalah penelusuran terhadap publikasi mengenai hukum yang bukan merupakan dokumen resmi dan berhubungan dengan gambaran secara umum yang memiliki korelasi dengan permasalahan yang akan diteliti.

c. Teknik Pengumpulan Bahan Non-Hukum

Pada teknik ini, penulis juga akan mengumpulkan dan menelusuri seluruh bahan-bahan di luar bidang hukum. Hal ini bertujuan untuk menunjang bahan primer dan bahan sekunder yang menjadi referensi penulis dalam melihat relevansi semua bahan hukum dan mencapai hasil terhadap isu yang dikaji.

#### **4. Analisis Bahan Hukum**

Bahan yang diperoleh atau bahan yang berhasil dikumpulkan selama proses penelitian dalam bentuk bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dianalisis secara kualitatif kemudian disajikan secara deskriptif yaitu menjelaskan, menguraikan dan menggambarkan sesuai dengan permasalahan yang erat kaitannya dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis. Dengan demikian hasil dari penelitian ini nantinya diharapkan mampu memberikan penjelasan terkait dengan Kedudukan Hukum Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN PERTAMA**

#### **A. Definisi Kedudukan Hukum**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata kedudukan dapat diartikan dengan: 1). Tempat kediaman, 2). Tempat pegawai (pengurus perkumpulan dan sebagainya) tinggal untuk melakukan pekerjaan dan jabatannya, 3). Letak atau tempat suatu benda, 4). Tingkatan atau martabat, 5). Keadaan yang sebenarnya (tentang perkara dan sebagainya, dan 6). Status (keadaan atau tingkatan orang, badan atau negara).<sup>29</sup> Apabila dihubungkan dengan kata hukum maka diperoleh pemahaman bahwasanya Kedudukan hukum yakni dimana suatu subjek hukum ataupun objek hukum berada. Dengan memiliki kedudukan, subjek hukum ataupun objek hukum dapat melakukan tindakan dan wewenang sebagaimana statusnya.

#### **B. Tinjauan Umum Badan Usaha Milik Negara**

##### **1. Definisi Badan Usaha Milik Negara**

Badan usaha merupakan tiang-tiang perekonomian yang terdapat dalam sebuah negara.<sup>30</sup> Menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui

---

<sup>29</sup>Kamus Besar Bahasa Indonesia, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/KEDUDUKAN>, diakses pada tgl 4 September 2020 pk1 20.24 wita.

<sup>30</sup>Arya Devendra Fatzgani, 2017, *"Tinjauan Hukum terhadap Pembentukan Induk Perusahaan (Holding) pada Badan Usaha Milik Negara"*, Skripsi, Sarjana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm.29.

penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.<sup>31</sup> Selanjutnya berdasarkan Pasal 1 angka 1 Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 740/KMK.00/1989 tentang Peningkatan Efisiensi dan Produktivitas BUMN mengartikan bahwa BUMN adalah:<sup>32</sup>

- a. Badan Usaha yang seluruh modalnya dimiliki negara
- b. Badan Usaha yang tidak seluruh sahamnya dimiliki negara tetapi statusnya disamakan dengan BUMN yaitu:
  - 1) BUMN yang merupakan patungan antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah;
  - 2) BUMN yang merupakan patungan antara Pemerintah dengan BUMN lainnya;
  - 3) BUMN yang merupakan Badan Usaha Patungan dengan Swasta Nasional/Asing dimana negara memiliki saham mayoritas minimal 51%.

Dari ketentuan di atas, suatu badan usaha yang berbadan hukum dapat disebut BUMN harus memenuhi unsur-unsur di bawah ini:

- 1) Badan usaha;
- 2) Modal badan usaha tersebut seluruhnya atau sebagian (51%) besar dimiliki oleh negara;
- 3) Negara melakukan penyertaan modal secara langsung; dan

---

<sup>31</sup>Pasal 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

<sup>32</sup>Muhammad Teguh Pangestu, 2020, " *BADAN USAHA MILIK NEGARA & STATUS HUKUM KEKAYAAN NEGARA Berdasarkan UU BUMN*", CV.Social Politik Genius (SIGn), Makassar, hlm.43.

- 4) Modal penyertaan tersebut berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

#### **a. Badan Usaha**

Badan usaha adalah wadah atau organisasi bisnis untuk mengelola atau melaksanakan kegiatan yang bermaksud mencari keuntungan.<sup>33</sup> Secara terminology bahasa, “badan usaha” terdiri dari 2 (dua) suku kata yaitu “badan” dan “usaha”. Ridwan Khairandy mengartikan bahwa:<sup>34</sup>

*“Badan adalah sekumpulan orang atau modal yang merupakan kesatuan, baik yang melakukan usaha maupun tidak melakukan usaha, yang meliputi maatschap atau general partnership (persekutuan perdata), vennootschap (NV, atau Perseroan terbatas (PT)), Yayasan, Koperasi, BUMN berbentuk Persero dan berbentuk Perum.”*

Sedangkan, istilah “usaha” berarti suatu kegiatan di bidang perdagangan (dengan maksud mencari untung); perdagangan; perusahaan.<sup>35</sup> Istilah “usaha” dapat diartikan pula sebagai suatu kegiatan dengan mengesahkan fungsi pikiran atau badan untuk mencapai suatu maksud.<sup>36</sup>

#### **b. Seluruh atau Sebagian (51%) Besar Modalnya Dimiliki oleh Negara**

Suatu badan usaha dapat dikategorikan sebagai BUMN jika modal badan usaha seluruhnya (100%) dimiliki oleh negara atau sebagian (51%)

---

<sup>33</sup>Ridwan Khairandy, 2013, *“Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, hlm 160.

<sup>34</sup>Pipin Syarifin & Dedah Jubaedah, 2012, *“Hukum Dagang Di Indonesia*, CV. Pustaka Setia, Bandung, hlm.87.

<sup>35</sup>Sentosa Sembiring, 2015, *“Hukum Dagang”*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung. hlm. 23

<sup>36</sup>Pipin Syarifin & Dedah Jubaedah, 2012, *Loc. Cit.*

besar modalnya dimiliki oleh negara. Jika di suatu badan usaha, Negara Republik Indonesia memasukkan modal (*inbrenng*) di bawah 51%, maka badan usaha tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai BUMN.<sup>37</sup>

### **c. Penyertaan Secara Langsung**

Berdasarkan Pasal 4 ayat 3 UU BUMN mengatur bahwa:<sup>38</sup>

*“Setiap penyertaan modal negara dalam rangka pendirian BUMN atau Perseroan terbatas yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.”*

### **d. Modal Penyertaan Berasal dari Kekayaan Negara yang Dipisahkan**

Menurut Pasal 1 angka 10 UU BUMN mengartikan bahwa:

*“Kekayaan Negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Perseroan dan/atau Perum serta Perseroan Terbatas lainnya.”*

Selanjutnya, Pasal 4 ayat 2 UU BUMN mengatur bahwa penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari:

#### **a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;<sup>39</sup>**

---

<sup>37</sup>Ridwan Khairandy, *Op.Cit*, hlm. 163.

<sup>38</sup>Penjelasan Pasal 4 Ayat (3) UU No. 19 Tahun 2003 bahwa pemisahan kekayaan negara untuk dijadikan penyertaan modal negara ke dalam modal BUMN tersebut, sehingga setiap penyertaan tersebut perlu ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

<sup>39</sup>Penjelasan Pasal 4 ayat (2) huruf a UU No. 19 Tahun 2003 bahwa termasuk dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yaitu meliputi pula proyek-proyek Anggaran

- b. Kapitalisasi cadangan;<sup>40</sup>
- c. Sumber lainnya.<sup>41</sup>

Adanya pemisahan tersebut adalah salah satu karakteristik badan hukum. Konsep perusahaan sebagai badan hukum yang kekayaannya terpisah dari para pemegang saham merupakan sifat yang dianggap penting bagi status korporasi sebagai suatu badan hukum yang membedakan dengan bentuk-bentuk perusahaan yang lain.<sup>42</sup> Dengan terbatasnya tanggung jawab merupakan pernyataan dari prinsip bahwa pemegang saham tidak bertanggung jawab secara pribadi atas kewajiban perusahaan.<sup>43</sup>

Dengan demikian, dengan adanya pemisahan ini, begitu Negara Republik Indonesia melakukan penyertaan modal (*inbrenng*) di BUMN tersebut, maka modal (*inbrenng*) tersebut menjadi kekayaan BUMN, bukan lagi kekayaan negara.

Menurut Fernandes (1981) sebagaimana dikutip dari Sri Maemunah Suharto (1996), bahwa yang dimaksud dengan BUMN adalah suatu organisasi yang sebagian atau seluruhnya saham atau modalnya dimiliki

---

Pendapatan dan Belanja Negara yang dikelola oleh BUMN dan/atau piutang negara pada BUMN yang dijadikan sebagai penyertaan modal negara.

<sup>40</sup>Penjelasan Pasal 4 ayat (2) huruf b UU No. 19 Tahun 2003 bahwa yang dimaksud dengan kapitalisasi cadangan adalah penambahan modal disetor yang berasal dari cadangan.

<sup>41</sup>Penjelasan Pasal 4 ayat (2) huruf c UU No. 19 Tahun 2003 bahwa yang dimaksud dengan sumber lainnya tersebut, antara lain, adalah keuntungan revaluasi aset..

<sup>42</sup>Erik P.M. Vermuelen. (2003). *The Evolution of Legal Business Forms in Europe and the United States: Venture Capital, Joint Venture, and Partnership Structure*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law Internasional B.V., hlm. 189.

<sup>43</sup>Ridwan Khairandy, 2013, *Op.Cit*, hlm.162.

oleh negara dan ditetapkan baik untuk tujuan komersial maupun tujuan sosial. Untuk lebih jelasnya dikemukakan sebagai berikut:<sup>44</sup>

*“public enterprise is an organization, wholly or by a majority public owned, set up to achieve commercial and social goals, engage in economic activities or services and whose affairs are capable of being stated in terms of balance sheets and loss accounts”.*

Perkataan BUMN sudah menunjukkan suatu badan usaha yaitu yang melakukan kegiatan usaha, sedangkan usaha diartikan sebagai kegiatan dengan mengarahkan tenaga, pikiran untuk mencapai suatu tujuan atau maksud dan kepemilikan saham atau modalnya dimiliki oleh negara.

Dalam hal ini UU BUMN membatasi kriteria yaitu kepemilikan negara minimal 51% sedangkan kekayaan negara yang dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Penerimaan Negara pada BUMN (Persero dan Perum serta perseroan terbatas lainnya).<sup>45</sup>

BUMN mempunyai regulasi tersendiri yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Pada dasarnya pembentukan BUMN merupakan amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Untuk melaksanakan amanat ini, Pemerintah perlu meningkatkan penguasaan

---

<sup>44</sup>Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Op.cit.hlm. 80.

<sup>45</sup>Jhon F Sipayung dkk, (2013), *“Tinjauan Yuridis Holdingisasi BUMN dalam rangka Peningkatan Kinerja menurut Perspektif Hukum Perusahaan”*, Jurnal Hukum Ekonomi, Volume 1 Nomor 1, hlm. 3.



kekuatan ekonomi nasional, baik melalui regulasi sektoral maupun melalui kepemilikan negara atas unit tertentu guna memberikan kemanfaatan optimal bagi masyarakat.<sup>46</sup>

BUMN merupakan bentuk usaha di bidang-bidang tertentu, yang umumnya menyangkut dengan kepentingan umum, dimana peran pemerintah di dalamnya relatif besar, minimal dengan menguasai mayoritas pemegang saham. Eksistensi dari Badan Usaha Milik Negara ini adalah sebagai konsekuensi dan amanah dari konstitusi dimana hal-hal yang penting atau cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.<sup>47</sup>

## **2. Maksud dan Tujuan Pendirian Badan Usaha Milik Negara**

Berdasarkan Pasal 2 UU BUMN mengatur bahwa maksud dan tujuan pendirian BUMN yaitu sebagai berikut:

- a. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya.<sup>48</sup> BUMN diharapkan dapat meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat sekaligus memberikan kontribusi

---

<sup>46</sup>Julio Thimotius Kapitan Smaud Natun, 2019, "*Status Kepemilikan Anak Perusahaan BUMN*". *Mimbar Keadilan*, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, Volume 12 Nomor 1. hlm.1.

<sup>47</sup>*Ibid.*

<sup>48</sup>Penjelasan Pasal 2 ayat (1) huruf a UU No. 19 Tahun 2003 bahwa BUMN diharapkan dapat meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat sekaligus memberikan kontribusi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan membantu penerimaan keuangan negara.

dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan membantu penerimaan keuangan negara.<sup>49</sup>

- b. Mengejar keuntungan. Meskipun maksud dan tujuan persero adalah untuk mengejar keuntungan, namun dalam hal-hal tertentu untuk melakukan pelayanan umum, Persero dapat diberikan tugas khusus dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan yang sehat. Dengan demikian, penugasan pemerintah harus disertai dengan pembiayaannya (kompensasi) berdasarkan perhitungan bisnis atau komersial, sedangkan untuk Perum yang tujuannya menyediakan barang dan jasa untuk kepentingan umum, dalam pelaksanaannya harus memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.<sup>50</sup>
- c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak. Dengan maksud dan tujuan seperti ini, setiap hasil usaha dari BUMN, baik barang dan jasa dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.
- d. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi. Kegiatan perintisan merupakan suatu kegiatan usaha untuk menyediakan barang dan jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat, namun

---

<sup>49</sup>Arya Devendra Fatzgani, 2017, *"Tinjauan Hukum terhadap Pembentukan Induk Perusahaan (Holding) Pada Badan Usaha Milik Negara"*, Skripsi, Sarjana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm 31.

<sup>50</sup>*Op.Cit.*

- kegiatan tersebut belum dapat dilakukan oleh swasta dan koperasi karena secara komersial tidak menguntungkan. Dalam hal adanya kebutuhan masyarakat luas yang mendesak, pemerintah dapat pula menugasi suatu BUMN yang mempunyai fungsi pelayanan kemanfaatan umum untuk melaksanakan program kemitraan dengan pengusaha golongan ekonomi lemah.
- e. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

### **3. Asas-Asas Badan Usaha Milik Negara**

Asas hukum adalah aturan dasar dan prinsip-prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatar belakangi peraturan konkret dan pelaksanaan hukum. Di dalam UU BUMN tidak mengatur tentang asas-asas hukumnya. Meskipun demikian apabila disimak dengan saksama BUMN mempunyai sejumlah asas hukum, sebagai berikut:<sup>51</sup>

#### **1. Asas Kepemilikan Negara**

Yaitu asas yang mengatakan bahwa BUMN hanya dapat didirikan oleh negara dan modalnya seluruhnya atau sebagian besar juga berasal dari negara, sehingga BUMN sebagai perusahaan milik negara.

#### **2. Asas Pemisahan BUMN**

---

<sup>51</sup>Gatot Supramono, *"BUMN Ditinjau Dari Segi Hukum Perdata"*, PT.Rineka Cipta, Jakarta, hlm.21.

Asas ini hanya menyangkut tentang modal BUMN yang berasal dari kekayaan negara dipisahkan dari APBN sehingga BUMN tidak terkait oleh system keuangan negara. Di BUMN tidak dikenal adanya DIPA (Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran) seperti yang berlaku di instansi-instansi pemerintah.

### **3. Asas Perusahaan yang Sehat**

Sejalan dengan asas pemisahan APBN di atas, pengelolaan BUMN dilakukan dengan berdasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

### **4. Asas Keperdataan/Korporasi**

Sebagai perusahaan, BUMN tidak berlaku hukum administrasi negara melainkan berlaku hukum perdata dalam hal ini hukum korporasi/dagang. BUMN kedudukannya sebagai badan hukum perdata yang dapat bertindak melalui organ atau pengurusnya.

### **5. Asas Kekayaan yang Terpisah**

BUMN sebagai badan hukum memiliki harta kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan pengurus, kekayaan pendiri maupun kekayaan para pemodal/pemegang sahamnya.

### **5. Asas Pertanggungjawaban Jawab Terbatas**

Pendiri maupun pemodal/pemegang saham mempunyai tanggung jawab yang terbatas yaitu hanya sebesar modal yang dimasukkan ke dalam BUMN. Apabila BUMN menderita kerugian yang besarnya melebihi modalnya, maka para pendiri maupun pemodal/pemegang saham tidak ikut bertanggung jawab atas kerugian tersebut.

## **6. Asas Kemandirian**

BUMN sebagai perusahaan keberadaannya tidak di bawah lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif, kehidupannya mandiri karena tidak tergantung dengan keuangan negara. Dengan diberi modal sekali oleh negara, BUMN mengelola modal tersebut untuk kepentingan kegiatan usahanya, dan menentukan hidupnya sendiri.

## **7. Asas Mendapatkan Keuntungan**

BUMN didirikan negara bukan sebagai lembaga sosial, akan tetapi pendirian BUMN sebagai perusahaan sama dengan perusahaan pada umumnya yaitu untuk memperoleh keuntungan.

## **8. Asas Keterbukaan**

Sejalan dengan asas kepemilikan di atas, modal (saham) yang ditanamkan ke dalam BUMN sebagian kecil (minoritas) dapat dijual kepada masyarakat (*go public*), sehingga BUMN menjadi perusahaan yang terbuka.

## **9. Asas Kesejahteraan dan Kemakmuran**

Kehadiran BUMN ditengah-tengah masyarakat adalah untuk melengkapi atau mengatasi sektor kehidupan yang tidak dapat dipenuhi oleh pihak swasta dengan ditangani oleh BUMN dapat memberikan kesejahteraan dan sekaligus memakmuran masyarakat.

#### **10. Asas Keadilan**

BUMN memberikan rasa keadilan kepada masyarakat dimana dalam memproduksi sebuah produk memberikan jaminan kuantitas dan kualitas yang bermanfaat bagi seluruh lapisan masyarakat.<sup>52</sup>

#### **4. Ciri-Ciri Badan Usaha Milik Negara**

Adapun ciri-ciri BUMN, yaitu:<sup>53</sup>

1. Penguasaan badan usaha dimiliki oleh pemerintahan;
2. Pengawasan dilakukan baik secara hierarki maupun secara fungsional dilakukan oleh pemerintah;
3. Kekuasaan penuh dalam menjalankan kegiatan usaha berada di tangan pemerintah;
4. Pemerintah berwenang menetapkan kebijakan yang berkaitan dengan kegiatan usaha;
5. Semua risiko yang terjadi sepenuhnya merupakan tanggung jawab pemerintah;

---

<sup>52</sup>Gatot Supramono, 2016, "*BUMN Ditinjau Dari Segi Hukum Perdata*", PT.Rineka Cipta, Jakarta, hlm.21.

<sup>53</sup>Kurniawan, 2014, "*Hukum Perusahaan: Karakteristik Badan Usaha Berbadan Hukum DAN Tidak Berbadan Hukum di Indonesia*", Genta Publishing, Yogyakarta, hlm.101-102.

6. Untuk mengisi kas negara, karena merupakan salah satu sumber penghasilan negara;
7. Agar pengusaha swasta tidak memonopoli usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak;
8. Melayani kepentingan umum atau pelayanan kepada masyarakat;
9. Merupakan lembaga ekonomi yang tidak memiliki tujuan utama mencari keuntungan, namun dibenarkan untuk memupuk keuntungan;
10. Merupakan salah satu stabilisator perekonomian negara;
11. Dapat meningkatkan produktivitas, efektivitas, dan efisiensi serta terjaminnya prinsip-prinsip ekonomi;
12. Modal seluruhnya dimiliki oleh negara dari kekayaan negara yang dipisahkan;
13. Peranan pemerintah sebagai pemegang saham. Jika sahamnya dimiliki oleh masyarakat, besarnya tidak boleh melebihi dari 49% (empat puluh Sembilan persen), sedangkan minimal 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki negara.
14. Pinjaman pemerintah dalam bentuk obligasi;
15. Modal juga diperoleh dari bantuan luar negeri;
16. Apabila memperoleh keuntungan (dividen), maka dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat;
17. Pinjaman kepada bank atau lembaga keuangan bukan bank.

## 5. Jenis-Jenis Badan Usaha Milik Negara

### 1. Perusahaan Persero

Perusahaan perseroan, yang selanjutnya disebut Persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 persen (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.<sup>54</sup>

BUMN Persero didirikan oleh pemerintah melalui peraturan perundang-undangan, berbeda dengan usaha swasta yang didirikan melalui perjanjian. Perusahaan perseroan (Persero) berstatus badan hukum sejak pendiriannya. Berbeda dengan Perseroan terbatas milik swasta yang memperoleh status badan hukum setelah mendapat milik swasta yang memperoleh status badan hukum setelah mendapat pengesahan dari pemerintah, Persero tidak memerlukan pengesahan.<sup>55</sup> Organ-organ dari Persero adalah RUPS, Direksi dan Komisaris.<sup>56</sup> Selain maksud dan tujuan BUMN pada umumnya sebagaimana dirumuskan pada Pasal 2 UU BUMN, Menurut Pasal 12 ditentukan maksud dan tujuan khusus dari pendirian Persero adalah:<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup>Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

<sup>55</sup>Arya Devendra Fatzgani, 2017, *"Tinjauan Hukum terhadap Pembentukan Induk Perusahaan (Holding) Pada Badan Usaha Milik Negara"*, Skripsi, Sarjana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm.34.

<sup>56</sup>Pasal 13 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

<sup>57</sup>Pasal 12 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.



- a. Menyediakan barang dan atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat, dan
- b. Mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.

Penyediaan barang dan jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat itu dimaksudkan untuk memenuhi permintaan pasar, baik pasar dalam negeri maupun pasar internasional. Dengan demikian dapat meningkatkan keuntungan dan nilai perusahaan sehingga memberi manfaat optimal.<sup>58</sup>

Pendirian Persero diusulkan oleh Menteri kepada Presiden disertai dengan dasar pertimbangan setelah dikaji bersama dengan Menteri Teknis dan Menteri Keuangan. Pelaksanaan pendirian Persero dilakukan oleh Menteri dengan memerhatikan Peraturan Perundang-undangan (Pasal 10 Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003). Pengkajian yang dimaksud dalam Pasal ini untuk menentukan layak tidaknya persero tersebut didirikan melalui kajian atas perencanaan bisnis dan kemampuan untuk mandiri serta mengembangkan usaha di masa mendatang. Pengkajian dalam hal ini, melibatkan Menteri Teknis sepanjang yang menyangkut kebijakan sektoral. Pelaksanaan pendirian persero dilakukan oleh menteri mengingat menteri merupakan wakil negara selaku

---

<sup>58</sup>Arya Devendra . *Op.Cit.* hlm. 35.

pemegang saham pada persero dengan berpedoman pada Peraturan Perundang-undangan.<sup>59</sup>

Perusahaan perseroan (Persero) ini mengambil bentuk perseroan terbatas (PT), dapat berupa PT terbuka maupun PT tertutup. Perusahaan persero ini memiliki modal tersendiri (Terpisah) yang seluruhnya terbagi atas saham, didirikan untuk tujuan mencari keuntungan dan atau laba. PT Persero ini merupakan badan hukum yang tunduk kepada UU tentang Perseroan Terbatas.<sup>60</sup>

Sebagaimana disebutkan diatas, modal Persero dapat dikuasai seluruhnya oleh negara, dan dalam keadaan seperti ini Persero sebagai Persero tertutup, sebaliknya apabila pemerintah hanya menguasai sebagian sahamnya, maka jenisnya adalah Persero terbuka. Baik persero tertutup maupun persero terbuka tunduk kepada undang-undang ini dan perundang-undangan lain tentang perseroan terbatas, termasuk Undang-Undang tentang Pasar Modal.<sup>61</sup>

## 2. Perusahaan Umum (Perum)

Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak berbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang

---

<sup>59</sup>*Ibid.*

<sup>60</sup>*Ibid.*

<sup>61</sup>*Ibid.*

dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.<sup>62</sup>

Selain tidak berupa saham, modal Perum syaratnya harus 100% berasal dari negara. Hal ini menunjukkan bahwa di dalam mendirikan Perum, negara bertindak sendiri karena tidak dimungkinkan untuk dapat bekerja sama dengan pihak lain (swasta) dalam memupuk modal. Disamping itu dengan modal yang seluruhnya berasal dari negara, Perum tidak dapat dikelola seperti lembaga negara/pemerintah dengan sistem keuangan negara, oleh karena di dalam pengertian tersebut ditekankan pengelolaannya berdasarkan prinsip perusahaan. Sehingga Perum tidak tunduk kepada UU PT dan hanya tunduk kepada UU BUMN karena di dalam Undang-Undang tersebut telah mengatur aturan Perum secara khusus.<sup>63</sup>

Perum digunakan untuk menjalankan usaha untuk kepentingan umum (kepentingan produksi, distribusi dan konsumsi secara keseluruhan) dan untuk memupuk keuntungan dan biasanya bergerak di bidang jasa vital (*public utilities*).<sup>64</sup>

Mendirikan perusahaan umum (Perum) dilakukan secara sepihak oleh pemerintah melalui perundang-undangan dan otomatis memperoleh status sebagai badan hukum, sejak pendiriannya. Sama seperti Persero,

---

<sup>62</sup>Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang Nomo 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

<sup>63</sup>M.Syarafie, *Sita Aset Anak Perusahaan BUMN dalam Holding BUMN*, Yogyakarta, UII, 2018.

<sup>64</sup>Febrian Pscal Wadiran, (2018), "*Perlindungan Hukum terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai Aset Negara dari Perkara Kepailitan Dalam Rangka menciptakan Iklim Bisnis yang Kondusif*", *Lev Privatum*, Volume VI Nomor 7. hlm. 134.

Perum tidak memerlukan pengesahan anggaran dasarnya sebagaimana perusahaan berbadan hukum swasta lainnya. Organ PERUM adalah Menteri, Direksi, dan Dewan Pengawas.<sup>65</sup>

### **C. Anak Perusahaan BUMN**

#### **1. Definisi Anak Perusahaan BUMN**

Jika ditinjau berdasarkan UU BUMN, definisi Anak Perusahaan BUMN tidak dijelaskan di dalam undang-undang tersebut. Ketentuan yang mengatur mengenai definisi Anak Perusahaan BUMN terdapat pada Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-04/MBU/06/2020 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor: PER-03/MBU/2012 tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan BUMN yang selanjutnya disingkat Permeneg BUMN 4/2020 bahwa yang dimaksud dengan Anak Perusahaan BUMN, yang selanjutnya disebut Anak Perusahaan adalah perseroan terbatas yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh BUMN atau perseroan terbatas yang dikendalikan oleh BUMN.<sup>66</sup>

Definisi lain tentang Anak Perusahaan juga diatur dalam Keputusan Menteri BUMN Nomor: KEP-100/MBU/2002 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Badan Usaha Milik Negara, Anak Perusahaan BUMN adalah

---

<sup>65</sup>Pasal 37 Undang- Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

<sup>66</sup>Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-04/MBU/06/2020 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor: PER-03/MBU/2012 tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan BUMN.

Perusahaan berbentuk Perseroan Terbatas yang sekurang-kurangnya 51% sahamnya dimiliki oleh BUMN.<sup>67</sup>

## **2. Perbedaan antara Anak Perusahaan BUMN dengan Anak Perusahaan PT Biasa**

### **1. Syarat Anggota Direksi dan Komisaris**

Perbedaan yang signifikan antara anak perusahaan BUMN dengan anak perusahaan PT biasa yaitu terkait pengangkatan anggota direksi dan anggota komisaris. Pengaturan Direksi dan Komisaris Anak Perusahaan BUMN tunduk pada Permeneg BUMN 3/2012, sedangkan pengaturan terkait Direksi dan Komisaris anak perusahaan PT biasa tunduk pada UUPT.<sup>68</sup>

Permeneg BUMN 4/2020 mengatur bahwa Calon Anggota Direksi dan Calon Anggota Dewan Komisaris sebelum menduduki jabatan sebagai Anggota Direksi dan Anggota Komisaris harus terlebih dahulu memenuhi syarat-syarat materil, syarat formal dan syarat lainnya yang ditetapkan oleh Pasal 3 dan Pasal 4 peraturan ini, yang mana persyaratan Direksi dan Komisaris pada Anak Perusahaan Biasa.

Sedangkan persyaratan Anggota Direksi dan Anggota Komisaris pada anak perusahaan PT biasa lebih sedikit daripada persyaratan

---

<sup>67</sup>Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor: KEP-100/ MBU/2012 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Badan Usaha Milik Negara.

<sup>68</sup>Smartlegal.id, "Dua Perbedaan Anak Perusahaan BUMN dan Anak Perusaah PT Biasa", <https://smartlegal.id/pendirian-usaha/2019/06/13/dua-perbedaan-anak-perusahaan-bumn-dan-anak-perusahaan-pt-biasa/> diakses pada tgl 5 September 2020 pk. 01.27 wita.

Anggota Direksi dan Komisaris pada anak perusahaan BUMN. Syarat-syarat Anggota Direksi diatur dalam Pasal 93 ayat (1), dan persyaratan Anggota Komisaris diatur pada Pasal 110 ayat (1) UUPT. Mengenai hal tersebut diatur bahwa baik Anggota Direksi dan Anggota Komisaris adalah perseorangan yang cakap melakukan perbuatan hukum kecuali dalam waktu 5 tahun sebelum pengangkatannya pernah:

- a. Dinyatakan pailit;
- b. Menjadi anggota Direksi atau anggota Dewan Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan suatu Perseroan dinyatakan pailit; atau
- c. Dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara dan/atau yang berkaitan dengan sektor keuangan.

## **2. Pengangkatan Anggota Direksi dan Komisaris**

Untuk menjadi Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komaris Anak Perusahaan BUMN terlebih dahulu dilakukan RUPS Anak Perusahaan yang bersangkutan melalui proses pencalonan berdasarkan pedoman yang terdiri dari pembentukan tim evaluasi, proses penjaringan, proses penilaian Calon Direksi dan Calon Komisaris, dan proses penetapan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 18 Permeneg BUMN 3/2012. Hal ini berbeda dengan pengangkatan Direksi dan Dewan Komisaris pada PT biasa yang diangkat melalui RUPS tanpa adanya

prosedur tambahan seperti yang terdapat pada Anak Perusahaan BUMN.<sup>69</sup>

#### **D. Analisis Kedudukan Hukum Anak Perusahaan BUMN**

Mengacu dari tinjauan pustaka di atas, maka penulis akan menganalisis permasalahan pertama, yaitu kedudukan hukum Anak Perusahaan BUMN. Definisi dari UU BUMN berdasarkan pasal 1 angka 1 yaitu “BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”. Berdasarkan ketentuan tersebut, jelas bahwa yang disebut BUMN adalah perusahaan yang modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung.<sup>70</sup> Di dalam UU BUMN sendiri, definisi Anak Perusahaan BUMN tidak disebutkan, hanya saja nomenklatur Anak Perusahaan BUMN terdapat di beberapa pasal. Diantaranya Pasal 14 Ayat 3 yang menyatakan bahwa:

“Pihak yang menerima kuasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), wajib terlebih dahulu mendapat persetujuan Menteri untuk mengambil keputusan dalam RUPS mengenai:

- a. Perubahan jumlah modal;
- b. Perubahan anggaran dasar;
- c. Rencana penggunaan laba;
- d. Penggabungan, peleburan, pengambilalihan, pemisahan, serta pembubaran Persero,
- e. Investasi dan pembiayaan jangka panjang;
- f. Kerja sama Persero;
- g. Pembentukan anak perusahaan atau penyertaan;

---

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> Ilman Hadi, “Status Hukum Anak Perusahaan BUMN”, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt50629054c7269/status-hukum-anak-perusahaan-bumn-persero-/>, diakses pada tgl 3 September 2020 pkl. 10.33 wita.

h. Pengalihan aktiva.

Selanjutnya terdapat dipenjelasan Pasal 22 Ayat 1 yang menyatakan bahwa:

Rancangan rencana kerja dan anggaran perusahaan memuat antara lain:

- a. Misi Persero, sasaran usaha, strategi usaha, kebijakan perusahaan, dan program kerja/kegiatan;
- b. Anggaran perusahaan yang dirinci atas setiap anggaran program kerja/kegiatan;
- c. Proyeksi keuangan Persero dan anak perusahaannya;
- d. Hal-hal lain yang memerlukan keputusan RUPS.

Dan yang terakhir terdapat dalam penjelasan Pasal 86 Ayat 1 yang menyatakan bahwa:

“Hasil privatisasi yang disetorkan ke Kas Negara adalah hasil divestasi saham milik negara. Sedangkan bagi penjualan saham baru, hasilnya disetorkan ke kas perusahaan. Bagi hasil privatisasi anak perusahaan BUMN, hasil privatisasinya dapat ditetapkan sebagai dividen interim”.

Kemudian hal-hal mengenai Anak Perusahaan BUMN selanjutnya diatur dalam Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-04/MBU/06/2020 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor: PER-03/MBU/2012 tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan BUMN yang selanjutnya disingkat Permeneg BUMN 4/2020, definisi Anak Perusahaan BUMN disebutkan dalam pasal 1 Ayat (2) yang menyatakan bahwa Anak Perusahaan BUMN, yang selanjutnya disebut Anak Perusahaan adalah perseroan terbatas yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh BUMN atau perseroan terbatas yang dikendalikan oleh BUMN.



Sebagaimana yang disebutkan dalam Permeneg diatas, hanya membahas secara spesifik mengenai pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan BUMN, yang di dalamnya memuat tentang Prinsip Dasar Pengangkatan, Persyaratan, Prosedur Pengangkatan, hingga Formulasi Penilaian Pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris.

Selanjutnya mengenai Anak Perusahaan BUMN diatur juga dalam Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor: KEP-100/MBU/2002 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Badan Usaha Milik Negara yang selanjutnya disingkat Kepmen BUMN 100/2002. Di Keputusan Menteri tersebut hanya disebutkan definisi dari Anak Perusahaan BUMN. Definisi Anak Perusahaan BUMN disebutkan dalam pasal 1 Ayat (2) yang menyatakan bahwa Anak Perusahaan BUMN adalah Perusahaan berbentuk Perseroan Terbatas yang sekurang-kurangnya 51% sahamnya dimiliki oleh BUMN.

Berdasarkan analisis penulis, maka kedudukan Anak perusahaan BUMN dalam peraturan perundang-undangan diatas tidak sama dengan BUMN karena kepemilikan saham (penyertaan modal) Anak Perusahaan BUMN tidak diperoleh langsung dari negara melainkan melalui BUMN. Namun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas dalam pasal 2A ayat (6)

menyatakan bahwa “Anak perusahaan BUMN sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kepemilikan sebagian besar saham tetap dimiliki oleh BUMN lain tersebut”. Dan pasal 2A ayat (7) menyatakan bahwa:

Anak perusahaan BUMN sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diperlakukan sama dengan BUMN untuk hal sebagai berikut:

- a. Mendapatkan penugasan pemerintah atau melaksanakan pelayanan umum; dan/atau
- b. Mendapatkan kebijakan khusus negara dan/atau Pemerintah, termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam dengan perlakuan tertentu sebagaimana diberlakukan bagi BUMN.

Selain ketentuan diatas, terdapat ketentuan lain yakni dalam Surat Edaran Nomor: SE-08/MBU/WK/2012 tentang Penyertaan modal BUMN dalam rangka pendirian Anak Perusahaan/Perusahaan Patungan dan kepada Anak Perusahaan/ kepada Anak Perusahaan/Perusahaan Patungan. Disebutkan bahwa dalam kepemilikan saham BUMN pada anak perusahaan/perusahaan patungan yang akan didirikan atau anak perusahaan/perusahaan patungan yang telah ada adalah minimal sebesar 99% (sembilan puluh Sembilan persen) atau setelah inbreng saham BUMN menjadi minimal sebesar 99% (sembilan puluh sembilan persen).

Maka dengan ketentuan tersebut dapat dikatakan bahwa anak perusahaan BUMN diperlakukan sama dengan BUMN, dengan demikian anak perusahaan BUMN tersebut memiliki tanggungjawab kepada Negara sebagai pemilik modal.

**Tabel 1.1 Beberapa Anak Perusahaan BUMN**

Berikut ini adalah beberapa anak Perusahaan, yakni:

### 1. Pertamina

Pertamina memiliki 22 Anak Perusahaan yakni:<sup>71</sup>

1.	Pt Pertamina Ep
2.	Pt Pertamina Geothermal Energy
3.	Pt Pertamina Hulu Energi
4.	Pt Pertamina Ep Cepu
5.	Pt Pertamina Ep Cepu Adk
6.	Pt Pertamina Driling Services Indonesia
7.	Pt Pertamina Internasional Eppt Tugu Prataman Indonesia
8.	Pt Tugu Pratama Indonesia
9.	Pt Pertamina Dana Ventura
10.	Pt Pertamina Bina Medika
11.	Pt Patra Jasa
12.	Pt Pelita Air Service
13.	Pt Pertamina Gas
14.	Pt Pertamina Lubricants
15.	Pt Pertamina Patra Niaga
16.	Pt Pertamina Trans Kontinental
17.	Pt Pertamina Retail
18.	Pt Pertamina Training & Consulting
19.	Pt Nusantara Regas
20.	Dana Pensiun Pertamina
21.	Pt Patra Dok Dumai
22.	Pt Pertamina International Shipping

### 2. PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk atau BRI

PT BRI memiliki 13 Anak Perusahaan, yakni:<sup>72</sup>

<sup>71</sup>Pertamina, "Anak Perusahaan", <https://www.pertamina.com/id/anak-perusahaan> diakses pada tgl 14 Juli 2020 pkl 20.53 Wita.

<sup>72</sup>Bank Rakyat Indonesia, [https://www.google.com/search?safe=strict&q=bank+rakyat+indonesia+anak+perusahaan&stick=H4sIAAAAAAAAAABXHMq5AMBQg4EnCYnCClgaWGkxu86vSl9ar9GmE4zip-LavrJtK73owowtr37lr0iaGYM1JkXVMG5ge\\_JFJ8iy0EJBZeYt2BnuV4G-ciniJblWgwPDqsCkLHMAfs\\_VpP2AAAA&sa=X&ved=2ahUKEwj0gMXjo-DrAhXFWisKHfuBB5EQ44YBKAMwGnoECA4QBQ&biw=1920&bih=969](https://www.google.com/search?safe=strict&q=bank+rakyat+indonesia+anak+perusahaan&stick=H4sIAAAAAAAAAABXHMq5AMBQg4EnCYnCClgaWGkxu86vSl9ar9GmE4zip-LavrJtK73owowtr37lr0iaGYM1JkXVMG5ge_JFJ8iy0EJBZeYt2BnuV4G-ciniJblWgwPDqsCkLHMAfs_VpP2AAAA&sa=X&ved=2ahUKEwj0gMXjo-DrAhXFWisKHfuBB5EQ44YBKAMwGnoECA4QBQ&biw=1920&bih=969) diakses pada tgl 11 September 2020 pkl 12.00 Wita.

1. Bank BRI Syariah
2. Bank BRI Agroniaga
3. BRI Life
4. BRI Asuransi Indonesia
5. BRI Multifinance Indonesia
6. BRI Remittance
7. Bank Jasa Arta
8. PT BRI Ventura Investama
9. PT. Bank Rakyat Indonesia
10. P.T. Bank Rakyat Indonesia – New York Agency
11. PT Bank Rakyat Indonesia Tbk, Asset Management Arm
12. Dana Pensiun Bank Rakyat Indonesia
13. PT. Asuransi Bringin Sejahtera Artamakmur

### 3. PT Bank Mandiri (Persero) Tbk

PT Bank Mandiri memiliki 19 Anak Perusahaan, yakni:<sup>73</sup>

1. Bank Syariah Mandiri
2. Bank Mandiri Taspen
3. Axa Mandiri
4. Mandiri Inhealth
5. Mandiri AXA General Insurance
6. Mandiri Dplk
7. Mandiri Securities
8. Dana Pensiun Bank Mandiri Satu
9. Bank Mandiri (Europe) Limited
10. Pt Mandiri Utama Finance
11. PT Mandiri Capital
12. PT Stacomitra Sedaya Finance
13. PT Estika Sedaya Finance
14. Bank Mandiri Asset Management
15. PT Estika Jasa Kelola
16. PT Bank Mandiri Persero Cayman Island Br
17. Mandiri Sekuritas
18. Mandiri International Remittance Sdn. Bhd.
19. Mandiri Tunas Finance

---

<sup>73</sup>Bank Mandiri,  
<https://www.google.com/search?q=anak+perusahaan+bank+mandiri&oq=anak&aqs=chrome.1.6.9i59l3j69i57j0j69i60l3.2646j1j9&sourceid=chrome&ie=UTF-8> diakses pada tgl 11 September 2020 pkl. 12.18 Wita.

#### 4. PT PLN (Persero)

PT PLN memiliki 11 Anak perusahaan, yakni:<sup>74</sup>

1. PT Indonesia Power (IP)
2. PT Pembangkitan Jawa Bali (PT PJB)
3. PT Pelayanan Listrik Nasional Batam (PT PLN Batam)
4. PT Indonesia Comnets Plus (PT ICON+)
5. PT PLN Tarakan
6. PT PLN Batubara
7. PLN Geothermal
8. PT Prima Layanan Nasional Enjiniring (PLN-E)
9. Majapahit Holdig BV
10. PT Haleyora Power
11. PT Pelayaran Bahtera Adhiguna

#### 5. PT Telkom Indonesia (Persero) Tbk

PT Telkom Indonesia memiliki 11 Anak Perusahaan, yakni:<sup>75</sup>

1. PT Telekomunikasi Seluler (Telkomsel)
2. PT Multimedia Nusantara (Telkom Metra)
3. PT Telkom Satelit Indonesia (Telkomsat)
4. PT PINS Indonesia (PINS)
5. PT Jalin Pembayaran Nusantara (Jalin)
6. PT Telkom Akses (Telkom Akses)
7. PT Telekomunikasi Indonesia International (Telin)
8. PT Dayamitra Telekomunikasi (Mitratel)
9. PT Infrastruktur Telekomunikasi Indonesia (Telkom Infra)
10. PT Metranet (Metranet)
11. PT Graha Sarana Duta (Telkom Property)

#### 6. PT Garuda Indonesia (Persero)

PT Garuda Indonesia memiliki 12 Anak Perusahaan, yakni:<sup>76</sup>

1. PT Aerowisata
2. PT Sabre Travel Network Indonesia

<sup>74</sup>Anak Perusahaan PLN, <https://web.pln.co.id/tentang-kami/anak-perusahaan> diakses pada tgl 11 September 2020 pkl 12.20 Wita.

<sup>75</sup>Lifepal, "Daftar Anak Perusahaan Telkom yang Berkontribusi Hasilkan Pendapatan Rp. 130 Triliun", <https://lifepal.co.id/media/daftar-anak-perusahaan-telkom/> diakses pada tgl 11 September 2020 pkl 12:28 Wita.

<sup>76</sup>Anak Perusahaan Garuda Indonesia, <https://www.garuda-indonesia.com/id/id/corporate-partners/business-subsidiaries/subdiaries> diakses pada tgl 11 September 2020 pkl.12.36 Wita.

3. PT Garuda Maintenance Facility Aero Asia (GMFAA)
4. PT Aero Systems Indonesia (ASYST)
5. PT Citilink Indonesia
6. PT Garuda Angkasa
7. Garuda Indonesia Holiday France
8. Garuda Sentra Medika
9. Aerowisata Catering Services
10. Aerofood ACS
11. Cargo Garuda Indonesia
12. Aerojasa Perkasa

### 7. PT. Danareksa (Persero)

PT Danareksa memiliki 5 Anak Perusahaan, yakni:<sup>77</sup>

1. PT Danareksa Capital
2. PT Danareksa Finance
3. PT Jalin Pembayaran Nusantara
4. PT Danareksa Investment Management
5. PT BRI Danareksa Sekuritas

### 8. PT BPUI (Persero)

PT BPUI memiliki 4 Anak Perusahaan, yakni:<sup>78</sup>

1. PT Bahana Securities
2. PT Bahana TCW Investment Management
3. PT Bahana Artha Ventura
4. PT Bahana Kapital Investa

<sup>77</sup> PT Danareksa (Persero), "Tentang PT Danareksa (Persero)", <https://www.danareksa.co.id/about/tentang-danareksa/>, diakses pada tgl 1 Januari 2021 pkl 15:05 wita.

<sup>78</sup> Indonesia Financial Grup (IGF), <https://ifg.id/id/about-us>, diakses pada tgl 1 Januari 2021 pkl 15:25 wita.

## **BAB III TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN**

### **KEDUA**

#### **A. Tinjauan Umum Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)**

##### **1. Definisi Badan Pemeriksa Keuangan**

Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, BPK adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>79</sup> BPK merupakan satu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.<sup>80</sup>

##### **2. Dasar Hukum Badan Pemeriksa Keuangan**

Dasar Hukum BPK, yaitu:<sup>81</sup>

1. Perubahan Ketiga UUD NKRI Tahun 1945 BAB VIII A Pasal 23E, Pasal 23F dan 23G
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

---

<sup>79</sup>Pasal 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

<sup>80</sup>Pasal 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

<sup>81</sup>Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI), "*Dasar Hukum BPK*", <http://bpk.go.id/page/dasar-hukum> di akses tgl 10 Desember 2019 pk. 21.35 wita.