

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Keberadaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai salah satu pilar perekonomian Indonesia, didasarkan kepada penggarisan UUD 1945, disamping keberadaan usaha swasta dan koperasi. Keterlibatan Negara dalam kegiatan tersebut pada dasarnya merupakan pencerminan dari substansi Pasal 33 UUD 1945, yang menyatakan bahwa “Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara” (ayat 2) dan “Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat” (ayat 3). Salah satu perwujudan dari pasal tersebut adalah bahwa Negara melalui satuan atau unit-unit usahanya yaitu BUMN, melakukan kegiatan usaha yang menghasilkan barang atau jasa serta mengelola sumber-sumber alam untuk memenuhi kebutuhan masyarakat luas. Dengan demikian, karena menyangkut kepentingan masyarakat luas, BUMN mempunyai peran yang menentukan dalam menunjang pelaksanaan pembangunan nasional, khususnya dibidang perekonomian.

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan, maka pemerintahan pada hakekatnya mengemban tiga fungsi utama yakni fungsi alokasi yang meliputi, antara lain, sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat, fungsi distribusi yang meliputi, antara lain, pendapatan dan kekayaan masyarakat, pemerataan pembangunan, dan fungsi stabilisasi yang meliputi, antara lain, pertahanan-keamanan, ekonomi dan moneter. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih

efektif dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat sedangkan fungsi alokasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, karena Daerah pada umumnya lebih mengetahui kebutuhan serta standar pelayanan masyarakat.

Pada awalnya BUMN adalah hasil nasionalisasi ex-perusahaan-perusahaan asing (Belanda) yang kemudian ditetapkan sebagai perusahaan Negara. Kemudian dengan UU No. 1 Prp 1969 dibentuklah pembagian 3 jenis bentuk Badan Usaha Milik Negara menjadi Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum) dan Persero. Pembagian ini dibentuk sesuai dengan tugas, fungsi dan misi usaha pada waktu itu.

Dengan demikian tugas pertama negara dengan membentuk badan usaha adalah untuk memenuhi segala kebutuhan masyarakat, manakala sektor-sektor tersebut belum dapat dilakukan oleh swasta. Kemudian tugas-tugas seperti itu diterjemahkan sebagai bentuk “pioneering” usaha oleh Negara yang membuat BUMN menjadi agen pembangunan/agent of development. Pemahaman BUMN sebagai agent of development berlanjut sampai dengan periode tahun 80an, yang kemudian pemahaman tersebut membawa dampak “negatif” karena fungsi kontrol terhadap BUMN dianggap sangat lemah, BUMN sebagai sarang korupsi dan lain-lain.

Pada periode akhir 80an, tepatnya 1989, manajemen BUMN dibenahi sekaligus diluruskan kembali fokus usahanya serta ditata kembali pola reportingnya, yaitu dengan ditetapkannya Keputusan Menteri Keuangan No. 741/1989 yang mewajibkan manajemen BUMN membuat laporan kerja dan laporan keuangannya sekaligus mempublikasikannya. Hal ini sebenarnya merupakan cerminan dari pemberlakuan program-program Good Corporate Governance, antara lain dengan mempublikasikan laporan keuangan berarti telah terjadi pembelajaran dan pendisiplinan BUMN terhadap pelaksanaan prinsip GCG (keterbukaan) sekaligus pembelajaran penerapan protokol Pasar Modal (capital market protocol) mulai pada waktu itu. Dengan

penerapan prinsip-prinsip GCG, sekaligus terkandung maksud untuk dapat memisahkan fungsi kepemilikan dan fungsi sebagai regulator. Hal ini bila tidak dipahamkan tentang pemisahan fungsi dimaksud akan membawa akibat adanya intervensi-intervensi yang dimulai dari pemilik kemudian akan diikuti oleh pihak-pihak lain yang mempunyai kepentingan.

Bahwa pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan melalui otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional, yang memberi kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah yang berdaya guna dan berhasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme, untuk itu diperlukan keikutsertaan masyarakat, keterbukaan, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat¹

Filosofi mengapa dibentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah karena berdasarkan pada bunyi ketentuan UUD Pasal 33 khususnya ayat (2) dan (3) yang mengandung maksud bahwa; Cabang-cabang produksi penting bagi Negara yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Kemudian bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Tugas pertama Negara dengan membentuk badan usaha adalah untuk memenuhi segala kebutuhan masyarakat, manakala sektor-sektor tersebut belum dapat dilakukan oleh swasta. Kemudian tugas-tugas seperti itu diterjemahkan sebagai bentuk “pioneering” usaha oleh Negara yang membuat Badan Usaha Milik Negara (BUMN) / Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) menjadi agen pembangunan/agent of development

¹ Lihat Pasal 21 dan Pasal 22 Undang-undang No. 17 Tahun 2003.

Maka sudah jelas apabila pada tatanan pemerintah pusat terdapat BUMN maka ditingkat pemerintah daerah memiliki Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). BUMD sejatinya dibentuk untuk mewujudkan tujuan mulia pemenuhan kebutuhan masyarakat yang dibarengi dengan pencapaian keuntungan finansial untuk menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Perkembangan regulasi terkait Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) tidak terlepas dari perkembangan peraturan perundang-undangan tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Cikal bakal regulasi tentang BUMD adalah Undang-undang No.5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah yang penyusunannya diilhami dari terbitnya Perpu Nomor 17 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara.²

Berdasarkan Undang-undang No. 5 Tahun 1962, Perusahaan Daerah adalah perusahaan yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Definisi serupa disebutkan dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan istilah yang berbeda, yaitu Badan Usaha Milik Negara. Pada Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 huruf 40 disebutkan bahwa Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.

Undang-undang No. 23 Tahun 2014 juga menyebutkan dua bentuk BUMD, yaitu: 1) Perusahaan Umum Daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham, dan 2) Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah.

² <https://nengeemmarhamah.wordpress.com/2015/05/20/bumd-untuk-rakyat-antara-teori-dan-praktik/> artikel ditulis oleh Neng Eem Marhamah Zulfa Hiz diakses pada 16 Oktober 2018.

Perusahaan Umum Daerah diatur dengan UU 5/1962 tentang Perusahaan Daerah (PD) dimana aset PD berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan dari APBD. Pengelolaan PD ada di tangan pengurus PD yang bertanggung jawab kepada kepala daerah. Tanggung jawab kepala daerah selaku wakil Daerah adalah sebagai pemilik modal, direksi dan dewan pengawas. Sedangkan BUMD berbentuk Perusahaan Perseroan Daerah mengacu pada UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (PT) yang mengatur motif *profit-oriented* serta tanggung jawab yang jelas terhadap pemegang saham, komisaris dan direksi PT. Pengurusan perusahaan suatu PT tidak menjadi tanggung jawab kepada daerah seperti halnya pada PD.

Apapun bentuk BUMD-nya, tujuan akhirnya adalah kebutuhan warga atas barang/jasa harus tersedia dalam jumlah yang cukup dan harga yang wajar. Adapun tujuan dari pendirian BUMD, berdasarkan UU 23/2014 Pasal 331 ayat 4 adalah:

1. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;
2. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
3. memperoleh laba dan/atau keuntungan

Kementerian BUMN menyampaikan bahwa pemerintah memiliki wacana untuk membentuk lagi *holding* BUMN yang ditargetkan akan terbentuk pada tahun 2017 atau tahun 2018 dengan harapan pemanfaatan dana akan berjalan lebih efisien dan kebutuhan modal lebih baik.³

Pembentukan *holding* BUMD (*corporate parent*) adalah upaya pemerintah guna meningkatkan *value creation* BUMD. Konsep pembentukan *holding* ini dalam sudut pandang ilmu manajemen pada dasarnya adalah strategi pada level korporasi (*corporate level strategy*),

³ M. Syarafie Widjaja, Sita Umum Aset Perusahaan Anak Perusahaan BumN Dalam Holding BUMN, *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.2018.hlm.6

yang mana perusahaan dari berbagai lini bisnis (dalam konteks *holding* BUMD berada dalam industri yang sama) digabungkan dan dibentuk suatu induk perusahaan yang menaungi perusahaan-perusahaan tersebut. Konsep ini dikenal dengan *Corporate Parenting Strategy*. Dalam *corporate parenting strategy*, terdapat satu perusahaan yang menjadi perusahaan induk dan terdapat beberapa perusahaan yang memiliki berbagai bisnis utama yang menjadi anak perusahaan.⁴

Perseroan *Holding(Parent Company)* kemungkinan besar tidak aktif melakukan kegiatan bisnis atau perdagangan. Hanya sahamnya ditanamkan dalam berbagai Perseroan Anak, dan mereka itu yang melakukan dan melaksanakan kegiatan usaha. Selanjutnya perseroan anak itu pun mendirikan Perseroan anak (*subsidiary*) lagi. Demikian seterusnya, sehingga Perusahaan Holding memiliki berbagai anak. Dalam kondisi yang demikian, terkadang tidak ada pemisahan (*separate*) dan perbedaan (*distinction*) mengenai eksistensi ekonomi dan aset, karyawan maupun pemisahan bisnis dan Direksi antara holding dengan subsidiary. Namun demikian, hukum perseroan tetap memperlakukan *subsidiary* sebagai *separate entity*.⁵

Pada dasarnya terdapat perbedaan peran yang signifikan antara induk perusahaan dan anak perusahaan. Induk perusahaan berperan sebagai intermediari antara bisnis yang dilakukan oleh anak-anak perusahaannya dengan pihak luar, yaitu investor. Sementara itu, anak perusahaan berperan dalam penciptaan nilai yang utama melalui produksi barang dan jasa. Perusahaan anak berfokus bagaimana kompetensi utama bisnisnya dapat dioptimalkan sehingga mampu menciptakan penjualan yang optimal. Sementara itu, tantangan bagi induk perusahaan adalah bagaimana bisa mengelola anak-anak perusahaan yang dimiliki sehingga mampu menghasilkan performa bisnis agregat yang lebih besar jika dibandingkan anak-anak perusahaan ini menjadi

⁴ Toto Pranoto, *Holding Company BUMN*, LM FEB UI, 2017, hlm 13.

⁵ Yahya harahap, *Hukum Perseroan Terbatas*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015 , hlm 50.

entitas bisnis yang berdiri sendiri (*stand-alone entities*). Hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi perusahaan induk apakah keberadaannya dapat menciptakan nilai (*create value*) atau malah merusak nilai (*destroy value*) *holding* secara keseluruhan.⁶

Sejalan dengan hal tersebut, antara induk perusahaan dengan anak perusahaan masing-masing mempunyai harta kekayaan sendiri-sendiri. Harta kekayaan anak perusahaan bukan termasuk harta kekayaan induk perusahaan, dan sebaliknya. Induk perusahaan hanya sebagai pendiri/pemegang saham anak perusahaan. Harta kekayaan anak perusahaan terpisah dari kekayaan pendiri maupun pengurus perusahaan.⁷

Pembentukan *holding* BUMD diharapkan dapat meningkatkan daya saing BUMD. Melalui pembentukan *holding* juga diharapkan kapabilitas BUMD dapat meningkat melalui efek pengganda (*multiplier effect*). Sehingga aset BUMD yang di *holdingkan* akan bertambah besar. Melalui pembentukan *holding* ini diharapkan juga BUMD Indonesia mampu membukukan performa bisnis yang lebih gemilang dalam rangka mempercepat proses pembangunan Daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Sebagai contoh BUMD yang telah membentuk *holding company* adalah Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) *Holding Company* Perseroan Terbatas Ternate Bahari Berkesan.

Landasan yuridis yang selama ini dijadikan legitimasi secara legal pelaksanaan *holding* BUMD adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan

⁶ Toto Pranoto, *op. cit.*, hlm. 14.

⁷ Gatot Supramono, *BUMN Ditinjau dari Segi Hukum Perdata*, PT. Rineka Cipta, 2016, hlm. 264

Kuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan, Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi.

Penyertaan modal negara pada BUMD atau Perseroan Terbatas, maka kekayaan negara tersebut bertransformasi menjadi saham/modal BUMD bersangkutan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Kekayaan pemerintah daerah merupakan kekayaan negara. Pembentukan *holding* BUMD menyebabkan kekayaan negara berubah dari kekayaan negara tidak dipisahkan menjadi modal/saham yang merupakan kekayaan negara dipisahkan. Dengan demikian, walaupun kekayaan negara tersebut berubah menjadi kekayaan BUMD atau PT karena transformasi tersebut, tetap memiliki hubungan dengan negara karena status negara sebagai pemilik saham/pemilik modal. Bila BUMD dapat disamakan dengan BUMN dalam proses pemodalan maka pemisahan kekayaan negara tersebut dapat diperkuat pasca putusan Mahkamah Konstitusi RI nomor 48/PUU-XI/2013 yang pada intinya menegaskan status uang hasil pemisahan kekayaan negara baik di lingkungan BUMN maupun BHMN tetap berkarakter sebagai uang negara.⁸

Implikasi hukum yang ditimbulkan terhadap kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk penyertaan modal negara pada suatu persero tidak dapat dikatakan sebagai keuangan publik lagi. Status hukum keuangan publik tersebut pada saat menjadi saham persero, tidak lagi merupakan keuangan publik. Berdasarkan konsep tersebut, imunitas publik negara sebagai badan hukum hilang, dan seketika itu juga negara

⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi RI nomor 48/PUU-XI/2013.

sebagai badan hukum publik yang melakukan perbuatan hukum keperdataan akan berubah status hukumnya menjadi badan hukum privat, negara akan menjadi pemegang saham yang kedudukan hukumnya sama dan sederajat dengan kedudukan hukum pemegang saham lainnya.⁹ Kondisi demikian mengakibatkan putusnya keuangan yang ditanamkan dalam perseroan terbatas sebagai keuangan negara, sehingga berubah status hukumnya menjadi keuangan perseroan terbatas, karena telah terjadi transformasi hukum dari keuangan publik menjadi keuangan privat.¹⁰

Anak Perusahaan BUMD sebagai kepanjangan tangan dari induk BUMD dalam mengelola aktivitas-aktivitas bisnis tentu akan mengadakan hubungan-hubungan hukum dengan pihak ketiga untuk memperlancar usahanya. Salah satu konsekuensi yang timbul dari hubungan dengan pihak ketiga adalah ketidakmampuan BUMD dalam melakukan pembayaran utangnya kepada para Kreditur yang akan mengakibatkan pailitnya BUMD. Kepailitan terjadi apabila Debitur mempunyai dua atau lebih Kreditur dan tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih, dinyatakan pailit dengan putusan Pengadilan, baik atas permohonan sendiri maupun atas permohonan satu atau lebih Krediturnya.¹¹

Perikatan yang timbul karena perjanjian adalah perikatan yang terjadi karena adanya suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih, sebagaimana maksud perjanjian yang diatur dalam pasal 1313 KUH Perdata.¹² Dalam perikatan yang timbul akibat adanya suatu perjanjian akan menimbulkan prestasi bagi para pihak. Pihak yang berkewajiban untuk berprestasi biasa disebut debitor, sedangkan pihak yang berhak atas prestasi disebut kreditor.¹³ Prestasi adalah kewajiban yang harus dipenuhi oleh

⁹ Syarafie Widjaja, *Op.cit.* hlm.23

¹⁰ Andriani Nurdin, *op. cit.* hlm. 105-106.

¹¹ Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

¹² *Ibid*, hlm 77.

¹³ Abdulkadir Muhammad, *op.cit*, hlm 7-8.

debitor dalam setiap perikatan. Pemenuhan prestasi adalah hakekat dari suatu perikatan. Menurut ketentuan pasal 1243 KUH Perdata, setiap perikatan adalah untuk memberikan sesuatu, untuk berbuat sesuatu, atau untuk tidak berbuat sesuatu.¹⁴ Dalam hubungan hukum utang piutang, pihak yang berutang disebut debitor, pihak yang memberi utang disebut kreditor.¹⁵ Hal ini berarti prestasi yang wajib dilakukan oleh debitor adalah membayar utang kepada pihak kreditor. Dalam hal Debitor adalah Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Dana Pensiun, atau Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan. Namun saat ini Permohonan pernyataan pailit terhadap Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, perusahaan reasuransi, atau perusahaan reasuransi syariah berdasarkan Undang-Undang ini hanya dapat diajukan oleh Otoritas Jasa Keuangan.¹⁶

Pada faktanya dari seluruh Daerah di Indonesia yang sedang merintis holding BUMD ataupun sudah menjalankan Holding BUMD terdapat beberapa daerah dimana Holding BUMD yang dimilikinya telah pailit, salah satunya adalah di Papua dimana Lima perusahaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Provinsi Papua ditutup, setelah dianggap tidak mampu memberikan kontribusi dan justru menimbulkan banyak utang.

Kelima perusahaan BUMD yang akan ditutup yaitu PT Percetakan Rakyat Papua (PRP), PT Papua Lintas Nusantara, PT Semen Papua, PT Listrik Papua dan PT Emas Papua. Dalam proses dipailitkan, pemerintah masih harus tetap membayar hak-hak karyawan dari kelima perusahaan

¹⁴ *ibid*, hlm 17

¹⁵ *ibid*, hlm 8

¹⁶ Sultan Akbar P, "Hak Kekayaan Intelektual Sebagai Objek Harta Pailit Dalam Kepailitan Menurut Undang-Undang No.37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang", *Tesis*, Magister Hukum Litigasi, Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada. 2018.hlm.66

BUMD tersebut. Untuk menuntaskan persoalan tersebut Biro Hukum dari Pemerintah Papua harus menyelesaikan perkara pailit lima BUMD tersebut di Pengadilan Niaga.¹⁷

Meski demikian, penyelesaian hukum kasus kepailitan bukan tanpa cela. Lambat dan rumitnya proses eksekusi aset menjadi persoalan yang selama ini paling sering dihadapi para pihak tidak hanya kreditur (pemberi pinjaman) dan debitur (peminjam) tapi juga dialami advokat sebagai kuasa hukum masing-masing pihak. Persoalan rumitnya eksekusi aset kepailitan juga tidak hanya terjadi di sektor swasta. Eksekusi aset Badan Usaha Milik Negara (BUMN) bahkan jauh lebih kompleks karena hingga saat ini belum ada perusahaan negara yang pailit berhasil disita dan dibagikan asetnya.¹⁸ Permasalahan proses pailit pada tingkat Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang tidak kunjung selesai tentunya akan lebih menyulitkan Pemerintah Daerah untuk mendapatkan acuan dalam proses pailit BUMD (Badan Usaha Milik Daerah) yang mereka miliki karena tentunya Pemerintah Daerah mengacu proses pailit yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana prosedur kepailitan terhadap perusahaan *holding* milik BUMD ?
2. Bagaimana proses sita umum dalam kepailitan terhadap perusahaan *holding* milik BUMD ?

C. Tujuan Penelitian

¹⁷ <https://sketsanews.com/timbulkan-banyak-utang-lima-bumd-papua-di-tutup/> di akses pada tanggal 16 Agustus 2019 pada pukul 20.00 WIB

¹⁸ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5bdf9a9ca0317/sulitnya-eksekusi-aset-dalam-perkara-kepailitan/> di akses pada tanggal 16 Agustus 2019 pada pukul 20.30 WIB

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang dimiliki peneliti ini, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui prosedur kepailitan terhadap perusahaan *holding* milik BUMD.
2. Untuk mengetahui proses sita umum dalam kepailitan terhadap perusahaan *holding* milik BUMD.

D. Manfaat Penelitian

Adapun yang menjadi manfaat penelitian ini adalah manfaat teoritis dan manfaat praktis adalah :

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi bagi individu atau akademisi dalam hal perkembangan kajian dan teori tentang kepailitan didalam anak perusahaan BUMD dalam holding BUMD terkait sita umum aset anak perusahaan yang mendapatkan penyertaan modal pemerintah daerah.

2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai acuan atau referensi bagi penegak hukum dalam menyelesaikan masalah terkait sita umum terhadap aset anak perusahaan BUMD yang mendapatkan penyertaan modal pemerintahan daerah.

E. Kerangka Teori

1. Tinjauan Umum Mengenai Badan Usaha Milik Daerah

Badan usaha milik negara yang dikelola oleh pemerintah daerah disebut badan usaha milik daerah (BUMD).Perusahaan daerah adalah perusahaan yang didirikan oleh

pemerintah daerah yang modalnya sebagian besar/seluruhnya adalah milik pemerintah daerah. Tujuan pendirian perusahaan daerah untuk pengembangan dan pembangunan potensi ekonomi di daerah yang bersangkutan. Contoh perusahaan daerah antara lain: Perusahaan Air Minum (PDAM) dan Bank Pembangunan Daerah (BPD). Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) memiliki kedudukan sangat penting dan strategis dalam menunjang pelaksanaan otonomi.

Oleh karena itu, BUMD perlu dioptimalkan pengelolaannya agar benar-benar menjadi kekuatan ekonomi yang handal sehingga dapat berperan aktif, baik dalam menjalankan fungsi dan tugasnya maupun sebagai kekuatan perekonomian daerah. Laba dari BUMD diharapkan memberikan kontribusi yang besar terhadap Pendapatan Asli Daerah.

Otonomi daerah memberikan konsekuensi yang cukup besar bagi peran Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam menopang Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sesungguhnya usaha dan kegiatan ekonomi daerah yang bersumber dari BUMD telah berjalan sejak lama sebelum UU tentang otonomi daerah disahkan. Untuk mencapai sasaran tujuan BUMD sebagai salah satu sarana PAD, perlu adanya upaya optimalisasi BUMD yaitu dengan adanya peningkatan profesionalisasi baik dari segi manajemen, sumber daya manusia maupun sarana dan prasarana yang memadai sehingga memiliki kedudukan yang sejajar dengan kekuatan sektor perekonomian lainnya.

Pemerintah pemegang hak atas segala kekayaan dan usaha Pemerintah berkedudukan sebagai pemegang saham dalam pemodalannya. Pemerintah memiliki wewenang dan kekuasaan dalam menetapkan kebijakan

perusahaan. Pengawasan dilakukan alat pelengkap negara yang berwenang melayani kepentingan umum selain mencari keuntungan sebagai stabilisator perekonomian dalam rangka mensejahterakan rakyat sebagai sumber pemasukan Negara seluruh atau sebagian besar modalnya milik Negara. Modalnya dapat berupa saham atau obligasi. Bagi perusahaan yang go publik dapat menghimpun dana dari pihak lain, baik berupa bank maupun nonbank. Direksi bertanggung jawab penuh atas perusahaan dan mewakili perusahaan di pengadilan.

Memberikan sumbangsih pada perekonomian nasional dan penerimaan kas Negara, mengejar dan mencari keuntungan pemenuhan hajat hidup orang banyak, perintis kegiatan-kegiatan usaha, memberikan bantuan dan perlindungan pada usaha kecil dan lemah, melaksanakan pembangunan daerah melalui pelayanan jasa kepada masyarakat, penyelenggara kemanfaatan umum, dan peningkatan penghasilan pemerintah daerah.¹⁹

Konsep holding company memberikan peluang pengendalian dan kontrol yang besar pada pemerintah daerah terhadap perusahaan induk tanpa harus secara langsung melakukan kontrol terhadap anak perusahaan yang menjadi bagian dari perusahaan induk terkait dengan kebijakan dan keputusan yang diambil. Artinya beban pemerintah akan berkurang terhadap pengawasan dan kontrol terhadap banyaknya jumlah perusahaan yang menjadi anak perusahaan dari perusahaan induk. Seperti kita ketahui dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan terkait dengan BUMD

¹⁹ <https://media.neliti.com/media/publications/164361-ID-strategi-pengelolaan-badan-usaha-milik-d.pdf>
artikel ditulis oleh Ambar budhisulistiyawati di akses pada tanggal 17 Oktober 2018

memerlukan proses dan tahapan administrasi dan proses pengambilan kebijakan yang rumit, panjang, serta birokrasi yang tidak gampang.²⁰

2. Tinjauan Umum Mengenai Perseroan Terbatas

Perseroan Terbatas (PT) terdiri dari dua kata yaitu Perseroan dan Terbatas. Perseroan merujuk kepada modal yang dimiliki, artinya modal yang dimiliki oleh PT berbentuk sero-sero atau saham-saham. Terbatas merujuk kepada tanggung jawab yang dimiliki artinya terbatasnya tanggung jawab yang dimiliki oleh pemegang saham sebatas sero atau saham yang dimiliki.²¹ Pengertian PT dapat juga ditemukan dalam Undang – Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disingkat dengan Undang-Undang Perseroan Terbatas), dikatakan bahwa Perseroan Terbatas adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham.²²

Sri Redjeki Hartono mendefinisikan perseroan terbatas sebagai sebuah persekutuan untuk menjalankan perusahaan tertentu dengan menggunakan suatu modal dasar yang dibagi dalam sejumlah saham atau sero tertentu, masing-masing berisikan jumlah uang tertentu pula yaitu jumlah nominal, sebagai ditetapkan dalam akta mana wajib dimintakan pengesahannya oleh Menteri Kehakiman, sedangkan untuk jadi sekutu diwajibkan menempatkan penuh dan menyetor jumlah nominal dan sehelai saham atau lebih.²³

²⁰ repository.usu.ac.id/bitstream/handle/123456789/41799/Chapter%20II di akses pada tanggal 17 Oktober 2018

²¹ *Ibid*, hlm.2.

²² Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No.40 Tahun 2007.

²³ Kurniawan, “*Hukum Perusahaan Karakteristik Badan Usaha Berbadan Hukum Dan Tidak Berbadan Hukum Di Indonesia*”, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014, hlm.57-58.

Setidak – tidaknya PT memiliki lima karakteristik, yaitu: *legal personality* (badan hukum), *limited liability* (tanggung jawab terbatas), *transferable shares* (saham dapat dialihkan), *centralized management* (manajemen terpusat), *shared ownership* (pemilikan saham oleh pemasuk modal).²⁴

3. Tinjauan Umum Mengenai Kepailitan

Banyak ahli yang berpendapat mengenai pengertian kepailitan. Dalam *Black's Law Dictionary* pailit atau *bankrupt* adalah *the state or condition of a person (individual, partnership, corporation, municipality) who is unable to pay its debt as they are, or become due. The term includes a person against whom an involuntary petition has been filed, or who has filed a voluntary petition, or who has been adjudged a bankrupt*".²⁵ Berdasarkan pengertian yang diberikan dalam *Black's Law Dictionary* tersebut, dapat dilihat bahwa pengertian pailit dihubungkan dengan ketidakmampuan untuk membayar dari seorang debitor atas utang-utangnya yang telah jatuh tempo.²⁶ Ketidak mampuan tersebut harus disertai dengan suatu tindakan nyata untuk mengajukan, baik yang dilakukan secara sukarela oleh debitor sendiri, maupun atas permintaan pihak ketiga (di luar debitor), suatu permohonan pernyataan pailit ke pengadilan.²⁷

Maksud pengajuan permohonan pernyataan pailit sesungguhnya adalah sebagai bentuk pemenuhan asas publisitas dari keadaan tidak mampu membayar dari seorang debitor. Asas publisitas ini bertujuan agar pihak ketiga yang berkepentingan

²⁴ Syarafie Widjaja, *Op.cit.* hlm.15.

²⁵ Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Kepailit*, Cetakan Keempat, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, hlm.11

²⁶ *Black's Law Dictionary* dikutip dari Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Loc.cit.*

²⁷ Gunawan Widjaja, *Tanggung Jawab Direksi atas Kepailitan Perseroan*, Ctk.2, PT Raja Grafindo Pesada, Jakarta, 2003, hlm.84.

mengetahui keadaan dari debitor yang tidak mampu membayar utang-utangnya, hal ini sesuai dengan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.²⁸ Oleh karena itu tanpa adanya permohonan tersebut ke Pengadilan, maka pihak ketiga yang berkepentingan tidak pernah tahu keadaan ini kemudian diperkuat dengan suatu putusan pernyataan pailit oleh hakim pengadilan, baik putusan yang mengabulkan ataupun menolak permohonan kepailitan yang diajukan.²⁹

Secara orisinal arti dari bangkrut atau pailit adalah seorang pedagang yang bersembunyi atau melakukan tindakan tertentu yang cenderung untuk mengelabui pihak kreditornya. Sebagaimana yang disebutkan dalam *Ensiklopedi Ekonomi Keuangan Perdagangan* bahwa yang dimaksudkan dengan pailit atau bangkrut, antara lain, *seseorang yang oleh suatu pengadilan dinyatakan bankrupt dan yang ativanya atau warisannya telah diperuntukkan untuk membayar utang-utangnya.*³⁰

Namun demikian, umumnya orang sering menyatakan bahwa yang dimaksud dengan pailit atau bangkrut itu adalah suatu sitaan umum atas seluruh harta debitor agar dicapainya perdamaian antara debitor dan para kreditor atau agar harta tersebut dapat dibagi-bagi secara adil di antara para kreditor.³¹

Di Indonesia sampai dengan saat ini pernah berlaku tiga peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengaturan kepailitan. Peraturan perundang-

²⁸ Sigit Priyono, *Akibat Hukum Perseroan Terbatas yang Dijatuhi Putusan Pailit*” Tesis, Program Pasca Sarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, Semarang, 2005, hlm.21.

²⁹ Gunawan Widjaja, *Op.cit.* hlm.83

³⁰ Black, Henry Campbell, 1968: 186 dan Abdurrachman, a.; 1991: 89 dikutip dari Munir Fuadi, *Op.cit.* hlm 7.

³¹ Gunawan Widjaja *Op.cit.* hlm 83.

undangan yang pertama kali diberlakukan adalah peraturan perundang-undangan produk jaman Belanda yaitu *Verordening op de Faillissement en Surceance van Betaling (Faillissement Verordening)*, *Staatsblad (Stb)* 1905/217- 1906/348. Peraturan perundang-undangan ini kemudian dicabut berlakunya dengan diundangkannya Undang-undang No. 4 Tahun 1998 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 1998 tentang Kepailitan menjadi Undang-undang Kepailitan dan Undang-undang yang terakhir ini kemudian juga direvisi dan dicabut dengan diundangkan kembali menjadi Undang-undang No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.³²

Bila dilihat dari segi tata Bahasa Indonesia, kepailitan berarti segala hal yang berhubungan dengan pailit. Jika kita baca seluruh ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Kepailitan, kita tidak akan menemui satu rumusan atau ketentuan yang menjelaskan pengertian maupun definisi kepailitan atau pailit.³³ Berdasarkan Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 khususnya dalam Pasal 1 angka 1 dinyatakan :
Kepailitan adalah sita umum atas semua kekayaan debitor pailit yang pengurusan dan peberesannya dilakukan oleh curator di bawah pengawasan Hakim Pengawas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini”.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat disimpulkan kepailitan adalah merupakan sita umum terhadap semua kekayaan Debitor yang nantinya masuk dalam harta pailit. Berdasarkan hal tersebut dapat dikatakan status pailit yang

³² Tata Wijayanta, “Kajian Tentang Pengaturan Syarat Kepailitan Menurut Undang-undang No. 37 Tahun 2004”, *Mimbar Hukum*, Vol. 26, Nomor 1, Februari, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 2014.hlm.13.

³³ *ibid*.hlm.84.

diberikan kepada debitor akan memberi konsekwensi hukum terhadap debitor dimana debitor otomatis tidak lagi memiliki hak atas penguasaan harta kekayaannya. Ketentuan ini sejalan dengan prinsip dasar utang piutang yang diatur dalam Pasal 1131 KUH Perdata yang menyatakan segala kebendaan si berutang baik yang bergerak maupun yang tak bergerak, baik yang sudah ada maupun yang ada di kemudianhari, menjadi tanggungan untuk segala perikatannya perseorangan.

Apabila dilihat baik dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 37 Tahun 2004 dan Pasal 1131 KUH Perdata jelas bahwa seluruh benda Debitor menjadi tanggungan atau jaminan untuk segala perikatan yang diperbuatnya. Bahkan ketentuan KUH Perdata lebih jauh menyatakan bukan hanya kebendaan milik debitor yang ada di kemudian hari. Berdasarkan ketentuan di atas jelas bahwa yang masuk dalam tanggung jawab debitor atas perikatan juga termasuk piutang-piutang yang dimiliki oleh si debitor.³⁴ Rumusan Pasal 1131 KUH Perdata menunjukkan bahwa setiap tindakan yang dilakukan oleh subjek hukum dalam lapangan hukum keperdataan khususnya bidang hukum harta kekayaan selalu akan membawa akibat terhadap harta kekayaannya, baik yang bersifat menambah jumlah harta kekayaannya (istilah akuntansinya disebut *kredit*), maupun yang nantinya akan mengurangi jumlah harta kekayaannya (istilah akuntansinya disebut *debit*). Dengan demikian, maka harta kekayaan yang dimiliki oleh subjek hukum akan selalu dalam keadaan yang dinamis dan selalu berubah-ubah dari masa ke masa sehingga setiap

³⁴ Edward Manik, *Cara Mudah Memahami Proses Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Cetakan Pertama, CV. Mandar Maju, Bandung, 2012, hlm.31.

perjanjian yang dibuat maupun perikatan yang terjadi dapat mengakibatkan harta kekayaan subjek hukum bertambah atau berkurang.³⁵

Jika ternyata dalam hubungan hukum harta kekayaan tersebut subjek hukum memiliki lebih dari satu kewajiban yang harus dipenuhi terhadap lebih dari satu subjek hukum yang berhak atas pemenuhan kewajiban tersebut, maka akan berlaku ketentuan Pasal 1132 KUH Perdata yang menyatakan sebagaimana berikut :³⁶

Kebendaan tersebut menjadi jaminan bersama-sama bagi semua orang yang mengutangkan padanya; pendapatan penjualan benda-benda itu dibagi-bagi menurut keseimbangannya, yaitu menurut besar kecilnya piutang masing-masing kecuali apabila di antara para berpiutang itu ada alasan-alasan yang sah untuk didahulukan.

Dalam proses kepailitan konsep utang sangat menentukan, oleh karena tanpa adanya utang tidaklah mungkin perkara kepailitan menjadi tidak ada karena kepailitan merupakan pranata hukum untuk melakukan likuidasi aset debitor untuk membayar utang-utangnya terhadap para kreditornya. Dengan demikian, utang merupakan *raison d'etre* dari suatu kepailitan. *The concept of a claim is significant in determining which debts are discharged and who share in distribution.*³⁷

Adapun tujuan utama dari hukum kepailitan digambarkan sebagai berikut:³⁸

All bankruptcy law, however, no matter when or where devised and enacted, has at least two general objects in view. It aims, first, to secure and equitable division of

³⁵ M.Hadi Shubhan, *Hukum Kepailitan Prinsip, Norma, dan Praktik di Peradilan*, cetakan kedua, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hlm.69

³⁶ *Ibid.* M.Hadi Shubhan, hlm.69.

³⁷ Louis E. Levinthal, "The Early History of Bankruptcy Law", dikutip dalam M.Hadi Shubhan, *Op.cit.*, hlm 34.

³⁸ *Ibid.*

insolvent debtor's property among all his creditors, and, in the second place, to prevent on the part of the insolvent debtor conduct detrimental to the interest of his creditors. In the other words, bankruptcy seeks to protect the creditors, by means of the discharge, is sought to be attained in some of the system of bankruptcy, but this is no means a fundamental feature of the law.

Berdasarkan hal yang dikemukakan di atas dapat diketahui tujuan-tujuan dari hukum kepailitan (*bankruptcy law*) adalah:³⁹

- a. Untuk menjamim pembagian yang sama terhadap harta kekayaan debitor di antara para kreditornya.
- b. Mencegah agar debitor tidak melakukan perbuatan-perbuatan yang dapat merugikan kepentingan para kreditor.
- c. Memberikan perlindungan kepada debitor yang beritikad baik dari para kreditornya, dengan cara memperoleh pembebasan utang.

Tujuan semua Undang-undang Kepailitan (*bankruptcy law*) adalah untuk memberikan suatu forum kolektif untuk memilah-milah hak-hak dari berbagai penagih terhadap aset seorang debitor yang tidak cukup nilainya.⁴⁰ Inti dari hukum kepailitan (*bankruptcy law*) baik dahulu maupun sekarang adalah *a debt collection system*, sekalipun *bankruptcy* bukan satu-satunya *debt collection system*.⁴¹

Adapun tujuan kepailitan menurut *Faillissementsverordening* adalah melindungi kreditor kongkuren untuk memperoleh hak-haknya berkaitan dengan

³⁹ *Ibid.* hlm 34.

⁴⁰ Sutan Remy Sjahdeini, *Hukum Kepailitan Memahami Faillissementsverordening Jucto Undang-Undang No.4 Tahun 1998*, Cetakan Pertama, PT.Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2002, hlm.38.

⁴¹ *Ibid*

berlakunya asas yang menjamin hak-hak yang berpiutang (kreditor) dari kekayaan orang yang berutang (debitor). Tujuan ini disimpulkan dari pengertian kepailitan dalam *Memorie van Toelichting* yang menyatakan kepailitan sebagai suatu sitaan berdasarkan hukum atas seluruh harta kekayaan debitor guna kepentingan bersama para kreditornya. Tujuan ini sesuai dengan asas sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1131 *Burgelijk Wetboek voor Indonesie*, yang menyatakan: "*Alle de roerende en onroerende goederen van den schuldenaar, zoo wel tegenwoordige als toekomstige, zijn voor deszelfs persoonlijke verbintenissen aansprakelijk.*" Hukum memberlakukan asas tersebut untuk memantapkan keyakinan kreditor bahwa debitor akan melunasi utang-utangnya.⁴²

Sitaan terhadap semua kekayaan yang dimiliki oleh debitor merupakan suatu proses khusus dari eksekusi kolektif untuk manfaat semua kreditor. Sitaan terhadap seluruh kekayaan debitor merupakan bagian dari pengelolaan terhadap harta pailit (*management estate*). Pengelolaan ini merupakan suatu metode sistematis untuk mengurus kekayaan debitor selama menunggu proses pailit dilakukan dengan jalan menunjuk beberapa wakil kreditor untuk mengontrol semua kekayaan debitor, dan diberikan kekuasaan untuk mencegah dalam bentuk peraturan terhadap transaksi-transaksi atau perbuatan-perbuatan curang untuk mentransfer kekayaan, selanjutnya mengumpulkan, mengelola, serta mendistribusikannya kepada kreditor.⁴³

Putusan pengadilan atas permohonan pernyataan pailit yang memuat secara lengkap pertimbangan hukum yang mendasari putusan tersebut harus diucapkan

⁴² Siti Anisah, *Perlindungan Kepentingan Kreditor dan Debitor dalam Hukum Kepailitan di Indonesia Studi Putusan-Putusan Pengadilan*, Ctk. Pertama, Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm. 49.

⁴³ *Ibid.*

dalam sidang terbuka untuk umum dan dapat dilaksanakan terlebih dahulu, meskipun terhadap putusan tersebut diajukan upaya hukum. Salinan dari putusan pengadilan wajib disampaikan juru sita dengan surat kilat tercatat kepada pihak debitur, pihak yang mengajukan permohonan pernyataan pailit, kurator dan hakim pengawas paling lambat 3 hari setelah tanggal putusan diucapkan.⁴⁴

F. Telaah Pustaka

Penelusuran terhadap penelitian dan karya-karya ilmiah yang relevan dengan permasalahan yang dibahas dalam rencana penelitian ini telah dilakukan, berdasarkan penelusuran kepustakaan diperoleh dua hasil penelitian tentang sita umum *Holding Company*, akan tetapi penelitian tersebut berbeda dengan penelitian yang hendak dilaksanakan, yaitu Analisis Hukum Kepailitan Terhadap *Holding* BUMD. Adapun hasil penelitian tersebut adalah penelitian yang dilakukan oleh M. Syarafie Widjaja dengan judul Sita Umum Aset Perusahaan Anak Perusahaan Bumh Dalam Holding BUMN,⁴⁵ dan Dea Claudia, dengan judul “Aspek Hukum *Holding Company* Dalam Perusahaan Dengan Status Badan Usaha Milik Negara (Studi Kasus Terhadap Pemisahan Usaha PT Pupuk Sriwidjaja dalam Kaitannya dengan Status *Holding Company* BUMN di Bidang Pupuk.⁴⁶

Penelitian pertama permasalahan yang diteliti dalam tesis ini, yaitu:⁴⁷

1. Bagaimanakah proses terjadinya *holding* BUMN pada PT Perkebunan Nusantara berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2014?

⁴⁴ Riduan Syahrani, 2009. *Buku Materi Dasar hukum Acara Perdata*. Penerbit PT Citra Aditya Bakti : Bandung hlm. 70.

⁴⁵ M. Syarafie Widjaja, *Op.Cit.*.hlm.6

⁴⁶ Dea Claudia, Aspek Hukum *Holding Company* Dalam Perusahaan Dengan Status Badan Usaha Milik Negara (Studi Kasus Terhadap Pemisahan Usaha PT Pupuk Sriwidjaja dalam Kaitannya dengan Status *Holding Company* BUMN di Bidang Pupuk. *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2012.hlm.8

⁴⁷ M. Syarafia Widjaja. *Op.Cit.*hlm.8

2. Apa akibat hukum yang terjadi dari pembentukan *holding* BUMN pada PT Perkebunan Nusantara berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2014?

Kesimpulan dari penelitian pertama, yaitu:⁴⁸

1. Pembentukan *holding* BUMN yang dilakukan oleh pemerintah terhadap BUMN sektor perkebunan dilakukan pemerintah dengan cara mengalihkan 90% saham yang dimiliki oleh negara pada PT Perkebunan Nusantara I, II, dan IV-XIV kepada PT Perkebunan Nusantara III (Persero). Pengalihan saham yang dilakukan oleh pemerintah merubah komposisi kepemilikan saham pada PT Perkebunan Nusantara III (Persero). PT Perkebunan Nusantara III (Persero) menjadi pemegang saham mayoritas yaitu dengan kepemilikan 90% saham pada PT Perkebunan Nusantara I, II, dan IV-XIV, sementara negara akan bertindak selaku pemegang saham minoritas karena hanya memiliki 10% saham pada PT Perkebunan Nusantara I, II, dan IV-XIV. Proses pembentukan *holding* BUMN yang dilakukan kepada PT Perkebunan Nusantara I-XIV menjadikan PT Perkebunan Nusantara III (Persero) sebagai induk perusahaan dari PT Perkebunan Nusantara I, II, dan IV-XIV. Berikut merupakan dasar hukum yang digunakan oleh pemerintah dalam membentuk *holding* BUMN pada PT Perkebunan Nusantara III :

- a. 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.

⁴⁸ *Ibid.*Hlm.113

- b. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2014 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Ke Dalam Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perkebunan Nusantara III.
2. Terdapat beberapa akibat hukum yang ditimbulkan atas pembentukan *holding* BUMN yang dilakukan oleh pemerintah terhadap PT Perkebunan Nusantara. PT Perkebunan Nusantara I, II, dan IV-XIV harus kehilangan status BUMNnya karena adanya pengalihan saham negara sebanyak 90% kepada PT Perkebunan Nusantara III (Persero) yang membuat PT Perkebunan Nusantara I, II, dan IV-XIV tidak dapat memenuhi unsur BUMN sesuai dengan definisi yang diberikan oleh Undang-Undang BUMN. Pembentukan *holding* BUMN yang dilakukan pemerintah terhadap PT Perkebunan Nusantara menghasilkan *holding* BUMN yang strukturnya terdiri dari BUMN yang bertindak selaku induk perusahaan dan anak perusahaan diisi oleh BUMN yang telah kehilangan status BUMNnya, namun diperlakukan sama dengan BUMN. Hasil tersebut tidak sesuai dengan kebijakan yang diinginkan oleh pemerintah yaitu terbentuknya *holding* BUMN yang strukturnya terdiri dari BUMN selaku induk perusahaan dan BUMN selaku anak perusahaan. Tidak dimilikinya saham mayoritas oleh negara pada PT Perkebunan Nusantara I, II, dan IV-XIV tidak membuat negara kehilangan kontrol terhadap perseroan tersebut. Karena negara bertindak selaku RUPS pada induk perusahaan PT Perkebunan Nusantara dan pemegang saham minoritas dengan hak istimewa pada PT Perkebunan Nusantara I, II, dan IV-XIV.

Penelitian kedua mengangkat permasalahan yang diteliti dalam tesis ini, yaitu :⁴⁹

1. Bagaimana pembentukan perusahaan dengan status Badan Usaha Milik Negara?

⁴⁹ Dea Claudia. *Op.Cit.* hlm.8

2. Bagaimana pengaturan mengenai *Holding Company* dalam aturan hukum yang berlaku di Indonesia?
3. Apakah status PT PUSRI sebagai *Investment Holding Company* diperbolehkan berdasarkan hukum yang berlaku di Indonesia?

Kesimpulan dari penelitian kedua, yaitu.⁵⁰

1. Terkait dengan pembentukan Badan Usaha Milik Negara di Indonesia Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah jenis-jenis usaha yang dimiliki oleh Negara Republik Indonesia terkait dengan fungsi negara dalam paragraf keempat Undang-Undang Dasar 1945 yaitu salah satunya untuk memajukan kesejahteraan umum. Selain itu peran negara membentuk badan-badan usaha adalah sebagai perwujudan pengamalan pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Setelah mengalami banyak perubahan seiring dengan kepentingan yang ada pada saat itu, akhirnya berdasarkan Undang- Undang Nomor 19 tahun 2003 BUMN dibagi menjadi dua bentuk usaha yaitu Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Perseroan (Persero).

Perum adalah bentuk BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang kegiatannya menitikberatkan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Aturan pendirian Perum terdapat dalam Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara. Sedangkan

⁵⁰ *Ibid.* hlm.128.

Persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang bertujuan mengejar keuntungan dan selain tunduk kepada Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan

Usaha Milik Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara juga terutama tunduk pada ketentuan dan prinsip-prinsip yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1995 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Dengan adanya ketentuan tersebut maka syarat, proses pendirian, dan ketentuan-ketentuan yang melekat pada sebuah perseroan terbatas juga ikut melekat pada BUMN dengan bentuk Persero.

Terdapat dua jenis subjek hukum yang dikenal dalam hukum Indonesia yaitu subjek hukum orang perorangan dan subjek hukum yang berbentuk badan hukum. Perseroan memiliki status sebagai Badan Hukum, artinya perseroan dianggap sebagai subjek hukum yang dapat mengemban hak dan kewajiban. Terdapat beberapa teori mengenai keberadaan perseroan sebagai badan hukum dan juga terdapat doktrin-doktrin yang berlaku bagi perseroan terbatas, karena persero BUMN merupakan subjek hukum yang tunduk pada ketentuan mengenai Perseroan terbatas maka aturan mengenai doktrin dan teori yang berlaku pada perseroan terbatas juga turut berlaku kepada BUMN yang berbentuk persero.

2. Mengenai pengaturan *Holding Company* di Indonesia Hukum Indonesia belum secara resmi mengatur mengenai bentuk perusahaan *Holding Company* . Namun

demikian fenomena *holding company* di Indonesia bermula dari adanya pengaturan dalam Undang-Undang yang mensahkan adanya kepemilikan saham suatu perusahaan terhadap perusahaan lainnya baik melalui Pengambilalihan (Akuisisi), Penggabungan (*merger*), maupun pemisahan (*Spin off*). Kepemilikan saham suatu perusahaan yang sangat besar atas perusahaan lainnya menjadikan perusahaan tersebut sebuah perusahaan induk atau disebut juga sebagai *holding company*, dimana perusahaan induk sebagai pemegang saham memiliki hak-hak sebagaimana hak pemegang saham yang terdapat dalam aturan Undang-Undang No. 40 tahun 2007 diantaranya adalah menerima deviden.

Terdapat banyak jenis dari *holding company*, jika dilihat dari segi kegiatan usaha terdapat *Investment Holding Company* dan *Operating Holding Company*. Pada perseroan di Indonesia konsep yang dikenal adalah konsep *Operating Holding Company* karena pada konsep ini perusahaan induk tetap memiliki kegiatan usaha disamping 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 diantaranya yaitu pembagian berdasarkan keterlibatan *holding* dalam berbisnis, keterlibatannya dalam hal pengambilan keputusan, dan keterlibatan *equity*.

Karena belum terdapat Undang-undang yang resmi mengatur mengenai *holding company* pada umumnya pendekatan yang dilakukan dalam melihat

holding company adalah dengan Undang-Undang No. 40 tahun 2007 tentang perseroan terbatas, untuk itu *holding company* juga dilihat keberadaannya sebagai perseroan pada umumnya yang memiliki sejumlah besar saham pada perusahaan lain. Pendekatan perseroan terbatas mempengaruhi status dari *holding company*, hingga saat ini antara perusahaan induk dan perusahaan anak dilihat sebagai *separate legal entity* dengan menganut *limited liability* kedua asas ini dapat disimpangi dengan adanya *piercing the corporate veil* dan *alter ego theory*. Pada dasarnya adalah 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 memajukan grup menjadikan induk dan anak perusahaan lebih tepat dilihat sebagai satu entitas hukum.

3. Mengenai status PT PUSRI sebagai *Investment Holding Company* berdasarkan hukum yang berlaku di Indonesia PT PUSRI *Holding* merupakan salah satu perusahaan yang ditunjuk oleh Pemerintah Republik Indonesia untuk menjadi Induk perusahaan dari BUMN Pupuk lainnya. Penunjukan PT PUSRI ini adalah dalam rangka untuk mewujudkan rencana *rightsizing* dalam bentuk *super holding company* yang direncanakan untuk dibuat oleh Pemerintah agar BUMN dapat lebih terkordinir dan berkembang. Pada awal penunjukannya sebagai *holding company* PT PUSRI berbentuk *operating holding company*, namun seiring berkembangnya perusahaan-perusahaan pupuk milik negara yang dibawahinya maka bentuk PT PUSRI diubah menjadi *Investment holding company*. Bentuk *holding company* berupa *investment holding company* pada dasarnya tidak dikenal di Indonesia, hal ini dikarenakan sesuai Undang-Undang No. 40 tahun 2007 suatu

perusahaan harus memiliki kegiatan usaha, dimana kegiatan usaha tersebut merupakan kegiatan di bidang perdagangan yang menghasilkan keuntungan bagi perusahaan sedangkan dalam *investment holding company* perusahaan tidak memiliki kegiatan usaha utama melainkan hanya memiliki saham dan mengatur anak-anak perusahaannya saja.

Hukum Indonesia mengenal adanya *holding company* walaupun belum terdapat peraturan perundang-undangan yang mengatur secara khusus mengenai *holding company*, namun demikian Indonesia mengenal adanya *holding company* yang bersifat *operating holding company* dimana perusahaan induk tetap memiliki kegiatan usaha utama. Bentuk *Operating holding* pertama di Indonesia adalah ketika adanya nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda. Dengan Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 1960 tentang Nasionalisasi N.V. *Semarangse Stoomboot En Prauwen Veer* (S.S.P.V.) dan N.V. *Semarang Veer* maka dikenal adanya *operating holding company* dimana dalam hal ini Perusahaan-perusahaan maritim milik Belanda yang tercantum dalam pasal 2 dikenakan nasionalisasi dan disatukan menjadi satu perusahaan dengan N.V. *Semarang Dock Works* (sekarang bernama Perusahaan Dok Negara "Semarang") di Semarang, dibawah nama Perusahaan Angkutan Air dan Dok Negara "Semarang". Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya bentuk *investment holding company* yang sekarang dianut oleh PT PUSRI bertentangan dengan aturan hukum yang terdapat di Indonesia khususnya pasal 2 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, untuk itu diperlukan adanya suatu mekanisme hukum yang mengatur mengenai *holding company* agar

tidak terjadi kerancuan dalam praktek di masyarakat.

G. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Objek penelitian merupakan segala sesuatu yang diinginkan untuk diketahui dan diselidiki. Dalam skripsi ini, yang menjadi objek penelitian yaitu holding BUMD.

2. Metode Pendekatan

Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.⁵¹ Data sekunder adalah data yang diperoleh dari studi dokumen atau studi kepustakaan.⁵² Penelitian hukum normatif dalam penelitian ini meliputi penelitian terhadap peraturan perundang-undangan di bidang hukum perdata dan hukum dagang, buku-buku, dan artikel yang memiliki korelasi dan relevan terhadap permasalahan yang diteliti kemudian dianalisis dengan asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi *vertical* dan *horizontal*, perbandingan hukum, serta sejarah hukum.⁵³ Penelitian hukum normatif terdiri dari : Inventarisasi; Penemuan asas hukum; Penemuan hukum *in concreto*; Perbandingan hukum; Sejarah hukum.⁵⁴

⁵¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2007, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13

⁵² Bambang Waluyo, 2002, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.16

⁵³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.cit.*, hlm. 14

⁵⁴ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, hlm.15

3. Bahan hukum

Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, maka hal yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, meliputi:⁵⁵

a. Bahan Hukum Premier

Adapun bahan hukum primer yang digunakan atau dikaji dalam penelitian ini meliputi sumber-sumber hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis yakni sebagai berikut:⁵⁶

- 1) Undang-undang Dasar 1945
- 2) Undang-undang No.37 Tahun 2004
- 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004
- 4) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004
- 5) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007
- 6) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000
- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001

- 9) Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2001

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.⁵⁷ Terkait bahan hukum sekunder dalam

⁵⁵ Amirudin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 163

⁵⁶ Sultan Akbar, *Op.cit.* hlm.92.

penelitian ini didapatkan dari karya-karya para ahli hukum yang dituangkan dalam buku-buku, skripsi, tesis, dan jurnal-jurnal hukum yang relevan dengan permasalahan dalam penelitian.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder meliputi Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, dan Kamus Bahasa Inggris.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan data adalah proses untuk menghimpun data yang dikumpulkan agar relevan dan memberi gambaran dari aspek yang diteliti baik penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan.⁵⁸ Alat pengumpulan data yang digunakan pada penelitian ini adalah dengan studi dokumen atau bahan pustaka, yang mana pengumpulan data dilakukan dengan cara memeriksa atau menelusuri dokumen-dokumen atau kepustakaan yang dapat memberikan informasi dan keterangan yang dibutuhkan oleh Peneliti dalam rangka menemukan bahan-bahan hukum baik yang bersifat primer, sekunder, maupun tersier.⁵⁹

H. Sistematika Penulisan

1. BAB I PENDAHULUAN, bab ini berisi mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan masalah, tinjauan pustaka, dan metode penelitian dalam penulisan skripsi ini.

⁵⁷ Maria SW. Sumardjono, 2014, *Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 17.

⁵⁸ Bohar Soeharto, 1989, *Menyiapkan Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah (SkripsiThesis)*, Tarsito, Bandung, hlm. 156

⁵⁹ M. Syamsudin, 2007, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, PT Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 102

2. BAB II KERANGKA TEORI TINJAUAN UMUM, bab ini menguraikan hasil kepustakaan dan dokumentasi, yang isinya antara lain Tinjauan Umum Pengertian Kepailitan, Tinjauan Umum Syarat Pailit, Tinjauan Umum Mekanisme Kepailitan, Tinjauan Umum Akibat Hukum Penjatuhan Putusan Pailit, Tinjauan Umum tentang Perseroan Terbatas, Tinjauan Umum BUMD dan *Holding Company* , dan Tinjauan Umum Tentang Kepailitan Menurut Hukum Islam serta hal-hal yang berkaitan dengan penulisan skripsi ini.
3. BAB III Kepailitan Holding Badan Usaha Milik Daerah, bab ini menjelaskan Kepailitan terhadap *Holding Company* Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan Sita Umum terhadap *Holding Company* Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).
4. BAB IV PENUTUP, bab ini menjelaskan kesimpulan dari hasil penelitian dan penulisan skripsi, serta menuliskan saran yang disampaikan penulis mengenai hasil skripsi ini.