

**SITA ASET ANAK PERUSAHAAN BUMN DALAM
HOLDING BUMN**

SKRIPSI



Oleh:
M. SYARAFIE WIDJAJA
No. Mahasiswa: 14410560

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2018**

SITA ASET ANAK PERUSAHAAN BUMN DALAM HOLDING BUMN

SKRIPSI

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta

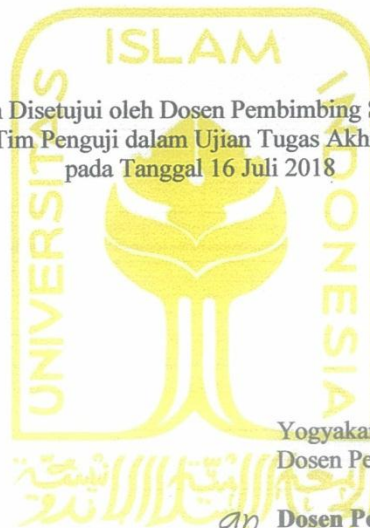


**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2018**



SITA ASET ANAK PERUSAHAAN BUMN DALAM *HOLDING* BUMN

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan
ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
pada Tanggal 16 Juli 2018



Yogyakarta, 16 Juli 2018
Dosen Pembimbing Skripsi,
an Dosen Pembimbing I,

Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum.
NIP : 014100111



SITA ASET ANAK PERUSAHAAN BUMN DALAM *HOLDING* BUMN

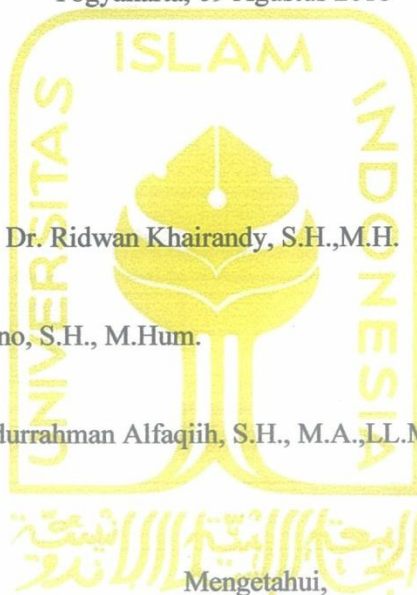
Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran
Pada tanggal 09 Agustus 2018 dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 09 Agustus 2018

Tim Penguji

1. Ketua : Prof. Dr. Ridwan Khairandy, S.H.,M.H.
2. Anggota : Sujitno, S.H., M.Hum.
3. Anggota : Abddurrahman Alfaqiih, S.H., M.A.,LL.M

Tanda Tangan



Mengetahui,

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan



(**Abdul Jamil, S.H., M.H.)**

NIK. 904100102

SURAT PERNYATAAN
Orisinalitas Karya Tulis Ilmiah/ Tugas Akhir Mahasiswa
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : M. Syarafie Widjaja

No. Mahasiswa : 14410560

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul:

SITA ASET ANAK PERUSAHAAN BUMN DALAM HOLDING BUMN

Karya Tulis Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri dan dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya tulis ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama butir no.1 dan no.2), saya sanggup menerima sanksi, baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan saya tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya, serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "Tim" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas apabila tanda-tanda plagiasi disinyalir ada/terjadi pada karya tulis ilmiah saya ini, oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 10 Agustus 2018

Yang membuat pernyataan,



M. Syarafie Widjaja)

NIM.14410560

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : M. Syarafie Widjaja
2. Tempat Lahir : Jambi
3. Tanggal Lahir : 30 Maret 1996
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : AB
6. Alamat Terakhir : Gg. Kantil, Purbayan, Kotagede, Kota Yogyakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta
- Alamat Asal : Perum Pondok Jati Indah A2 RT.01/10 Kel. Panyingkiran Kec. Indihiang Kota Tasikmalaya
7. *E-Mail* : muhammadsyarafie@gmail.com
8. Identitas Orang Tua/Wali
 - a. Ayah
Nama Lengkap : Achmad Didi Wijaya
Tempat, Tanggal Lahir : Jambi, 2 September 1968
Pekerjaan : Wiraswasta
 - b. Ibu
Nama Lengkap : Erni Gunarni
Tempat, Tanggal Lahir :
Pekerjaan : Ibu Rumah Tangga
9. Riwayat Pendidikan
 - a. TK Aisyiyah Kota Tasikmalaya 2001-2002
 - b. SD Muhammadiyah 1 Kota Tasikmalaya 2002-2008
 - c. SMP Negeri 1 Kota Tasikmalaya 2008-2011
 - d. SMA Negeri 5 Kota Tasikmalaya 2011-2014
10. Organisasi
 - a. Divisi Latihan UKM Futsal LEM FH UII periode 2015-2016
 - b. Anggota HMI Komisariat Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2015-2027
 - c. Sekretaris Unit Perguruan Tinggi dan Jaringan (PTJ) HMI Komisariat Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Periode 2016/2017
 - d. Kepala Departemen Kreativitas Mahasiswa (KREMA) Lembaga Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Periode 2016/2017
 - e. Anggota Komisi 3 Dewan Permusyawaratan Mahasiswa Universitas Islam Indonesia Periode 2017/2018
 - f. Anggota Divisi Penelitian, Pembinaan, dan Pengembangan Anggota (P3A) Kordinator Komisariat HMI Universitas Islam Indonesia Periode 2018/2019
11. Hobi : Olahraga

Yogyakarta, 16 Juli 2018
Yang Bersangkutan,

(M. Syarafie Widjaja)
NIM.14410560

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

“belajar dari kemarin, hidup untuk hari ini, berharap untuk hari esok”

“Yakin Usaha Sampai”



Skripsi ini kupersembahkan teruntuk

Orang Tua tercinta,

Kedua adikku tersayang,

Keluarga besar yang selalu mendukung,

Serta sahabat-sahabatku,

Yang selalu menemani, mendukung dan membimbing untuk lebih baik

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh

Alhamdulillahirabbil'alamin, puji dan syukur atas segala berkah, rahmat, karunia dan hidayahnya yang telah diberikan Allah SWT Yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang, sholawat serta salam senantiasa tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW, keluarganya, sahabatnya serta pengikutnya hingga akhir zaman dan juga berkat doa dan dukungan orang-orang yang berada disekeliling penulis hingga penulis dapat menyelesaikan Tugas Akhirnya.

Tugas Akhir yang berjudul: **“SITA ASET ANAK PERUSAHAAN BUMN DALAM HOLDING BUMN”** ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Terdapat banyak kesulitan yang penulis hadapi dan lewati dalam perjalanan menyelesaikan proses penulisan tugas akhir ini yang tidak mungkin dapat penulis selesaikan sendiri. Berkat kuasa dan kemurahan hati Allah SWT tugas akhir ini dapat diselesaikan oleh penulis. terselesaikannya tugas akhir ini juga berkat bantuan dari dosen-dosen pembimbing, juga teman-teman penulis yang memberikan doa, dukungan, mengorbankan waktu, pikiran, tenaga dan mencurahkan ilmu dan pemikirannya dalam membantu penulis melewati tiap-tiap kesulitan yang ada.

Untuk itu perkenankan penulis menyampaikan rasa terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu dan mendukung penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini:

1. Allah SWT yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang yang senantiasa memberikan rahmat dalam segala hal kepada penulis.
2. Kedua orang tua yang sangat saya cintai yang senantiasa memberikan kasih sayang, doa, nasehat, dan mengorbankan segalanya untuk memberikan segalanya kepada penulis.
3. Keluarga penulis yang selalu memberikan nasehat, arahan, doa untuk mendukung penulis menggapai cita-citanya.
4. Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing I yang telah berkenan memberikan waktu, tenaga, dan mencurahkan ilmunya kepada penulis dalam menyelesaikan tugas akhirnya.
5. Rektor Universitas Islam Indonesia, Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, beserta seluruh Pimpinan Universitas dan Pimpinan Fakultas Universitas Islam Indonesia, almamater tercinta penulis yaitu Universitas Islam Indonesia yang menjadi tempat penulis dalam menimba ilmu selama kurang lebih 4 Tahun.
6. Anissa Adzhaniyang telah memberikan, pengalaman, kasih sayang, doa, pengorbanan, dan dukungan kepada penulis selama menyelesaikan skripsi ini.
7. Keluarga HMI Komisariat FH UII dan Keluarga Lembaga Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2016-2017

yang telah memberikan pengalaman dan pelajaran yang berharga kepada penulis.

8. Unit Perguruan Tinggi dan Jaringan HMI Komisariat FH UII yang telah berjuang bersama menyelesaikan amanah selama satu periode kepengurusan
9. Inti LEM FH UII, bang ocid, mba wahida, acil, ayu, faisol, deny, aldi, lambang, agus, yuniar, yang telah berjuang menyelesaikan amanah yang sangat berat di LEM FH UII periode 2016-2017
10. Departemen KREMA Lembaga Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yaitu Richasari, Widya, Intan, Raysa, Abell, Widya, Naufal, Cempren, Irvan, Amar, Wildan, dan magang-magang Departemen KREMA Lembaga Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan pelajaran, ilmu, dan dukungan kepada penulis dalam menyelesaikan amanat yang dimiliki penulis sebagai Kepala Departemen KREMA pada Lembaga Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Periode 2016-2017.
11. Sahabat-Sahabat Penulis: Eka Fitriana, Raden Agus, Bobby, Rizky Sitanggang, Faisol Soleh, Deny Adi, Rizqi, Amel, Andika, Ayu, Rizal, ANRAU 2014, Jupeluka, dan semua sahabat penulis yang tidak dapat penulis sebutkan satu-satu yang telah memberikan dukungan kepada penulis dalam menyelesaikan studinya.

Penulis menyadari bahwa hasil penelitian ini memiliki banyak kekurangan, oleh karena itu penulis mengharapkan masukan, saran, dan kritik yang membangun dari para pembaca agar penulis mendapatkan pemahaman baru berkaitan dengan tugas akhir ini. Penulis berharap tugas akhir ini dapat bermanfaat bagi banyak orang dan dapat dijadikan rujukan bagi perkembangan ilmu hukum khususnya di bidang hukum perusahaan. Penulis mengucapkan terimakasih dan memohon maaf kepada semua pihak yang telah direpotkan oleh penulis selama pengerjaan tugas akhir ini. Semoga kebaikan yang telah diberikan kepada penulis akan dibalas oleh Allah SWT.



Yogyakarta, 16 Juli 2018

Penulis,

(M. Syarafie Widjaja)

NIM. 14410560

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Halaman Pengajuan.....	ii
Halaman Persetujuan	iii
Halaman Pengesahan Tugas Akhir	iv
Halaman Orisinalitas	v
Curriculum Vitae	vi
Halaman Motto dan Persembahan.....	viii
Kata Pengantar	ix
Daftar Isi	xiii
Abstrak	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	11
E. Kerangka Teori	12
F. Telaah Pustaka	13
G. Metode Penelitian	17
H. Sistematika Penulisan.....	20

BAB II KAJIAN KONSEPSIONAL MENGENAI BADAN USAHA MILIK NEGRA, PERUSAHAAN GRUP DAN KEPAILITAN.....	21
A. Konsep Badan Usaha Milik Negara	21
B. Konsep Perusahaan Grup	30
C. Kepailitan	40
 BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN SITA ASET ANAK PERUSAHAAN BUMN DALAM <i>HOLDING</i> BUMN	 62
A. Sita Umum terhadap Aset Anak Perusahaan BUMN dalam Holding BUMN.....	62
B. Konsekuensi Hukum dari Sita Umum terhadap Aset Anak Perusahaan BUMN	90
 BAB IV PENUTUP.....	 104
DAFTAR PUSTAKA.....	107

ABSTRAK

Penulisan ini bertujuan untuk mengetahui apakah dapat dilakukan sita umum terhadap aset anak perusahaan BUMN dalam holding BUMN. Mengingat anak perusahaan BUMN mendapatkan penyertaan modal dari negara yang berasal dari saham induk perusahaan BUMN. Anak perusahaan BUMN merupakan badan hukum yang mandiri yang sewaktu-waktu bisa saja dipailitkan apabila tidak mampu memenuhi utang-utangnya. Akibat dari suatu kepailitan adalah seluruh kekayaan debitur pailit berada dalam sita umum, namun Pasal 50 Undang-Undang Perbendaharaan Negara melarang dilakukannya sita terhadap aset negara. Penelitian ini termasuk kedalam penelitian normatif. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah badan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan badan hukum tersier yang dikumpulkan melalui studi pustaka. Analisis dilakukan dengan metode kualitatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konseptual dan peraturan perundang-undangan yang mengkaji norma dalam peraturan perundang-undangan serta teori-teori yang memiliki kaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini. Berdasarkan penelitian ini dapat diketahui bahwa anak perusahaan BUMN dalam holding BUMN telah hilang status BUMNnya akibat dari dikeluarkan Peraturan pemerintah Nomor 72 tahun 2016, implikasinya adalah anak perusahaan BUMN diperlakukan sama dengan perusahaan swasta pada umumnya. Bentuk penyertaan modal negara kedalam anak perusahaan BUMN yang berasal dari saham induk perusahaan BUMN, mengakibatkan status hukum keuangan publik bertransformasi menjadi keuangan privat yang dikelola oleh anak perusahaan dengan prinsip perusahaan yang sehat. Akibat hukum yang muncul kepailitan didalam anak perusahaan BUMN sebagaimana diatur didalam Undang-Undang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang diperlakukan sama dengan perusahaan pada umumnya. Konsekuensi hukum yang timbul dari suatu kepailitan anak perusahaan BUMN dapat dilakukan sita umum, sehingga apabila dikeluarkan putusan pailit terhadap anak perusahaan BUMN maka aset anak perusahaan BUMN dapat dilakukan sita umum. Perlu adanya harmonisasi terhadap setiap peraturan perundang-undangan yang terkait seperti Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang BUMN, Undang-Undang Perseroan Terbatas, dan Undang-Undang Kepailitan dan PKPU agar tidak terjadi pertentangan diantara peraturan tersebut terkait dengan holding BUMN

Kata Kunci : Kepailitan, Anak Perusahaan BUMN, Holding BUMN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah suatu badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, yang termasuk kedalam salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional, disamping usaha swasta dan koperasi. Kekayaan yang dipisahkan pada BUMN adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.¹

BUMN merupakan salah satu wujud nyata Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 (UUD NRI 1945) yang memiliki posisi strategis bagi peningkatan kesejahteraan rakyat. Pasal 33 UUD NRI 1945 mengamanahkan kepada Negara untuk menguasai kekayaan alam yang digunakan untuk kemakmuran rakyat. Negara menguasai kekayaan alam, tetapi negara tidak dapat berusaha untuk melakukan perusahaan dengan cara pemerintahan, karena akan berakibat pemerintahan yang komersial. Agar pemerintahan dapat berjalan dengan baik, maka negara mendirikan BUMN untuk mengusahakan kekayaan alam tersebut demi kemakmuran rakyat.²

¹ Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

² Andriani Nurdin, *Kepailitan BUMN Persero berdasarkan asas kepastian hukum*, PT. Alumni, Bandung, 2012, hlm 1.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disingkat dengan UU BUMN) mengenal dua bentuk BUMN, yaitu Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum). Pasal 1 angka (2) UU BUMN menjelaskan bahwa perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut 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 tujuan utamanya mengejar keuntungan. Pasal 1 angka (4) UU BUMN menentukan bahwa Perusahaan Umum yang selanjutnya disebut Perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.³

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.⁴ Pembentukan *holding* BUMN (*corporate parent*) adalah upaya pemerintah guna meningkatkan *value creation* BUMN. Konsep pembentukan *holding* ini dalam sudut pandang ilmu manajemen pada dasarnya adalah strategi pada level korporasi (*corporate level strategy*), yang mana perusahaan dari berbagai lini bisnis (dalam konteks

³Pasal 1 ayat (2) dan (4) Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

⁴<http://market.bisnis.com/read/20170921/192/691934/menteri-bumn-optimistis-holding-bumn-dapat-terbentuk> Diakses terakhir tanggal 12 April 2018 pukul 13.00 WIB.

holding BUMN 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.⁵

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 (*subdiary*) 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*.⁶

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

⁵Toto Pranoto, *Holding Company BUMN*, LM FEB UI, 2017, hlm 13.

⁶Yahya harahap, *Hukum Perseroan Terbatas*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015 , hlm 50.

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 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.⁷

Sejalan dengan hal tersebut, antara induk perusahaan dengan anak perusahaan masing-masing mempunyai harta kekayaan sendiri-sendiri. Harta kekayaan anak perusahaan bukan ternasuk 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.⁸

Pembentukan *holding* BUMN bertujuan untuk meningkatkan daya saing BUMN. Melalui pembentukan *holding* juga diharapkan kapabilitas BUMN dapat meningkat melalui efek pengganda (*multiplier effect*). Sehingga aset BUMN yang di *holdingkan* akan bertambah besar. Melalui pembentukan *holding* ini diharapkan juga BUMN Indonesia mampu membukukan performa bisnis yang lebih gemilang.⁹

⁷Toto Pranoto, *op. cit.*, hlm. 14.

⁸Gatot Supramono, *BUMN Ditinjau dari Segi Hukum Perdata*, PT. Rineka Cipta, 2016, hlm.

⁹*Ibid* hlm. 94.

Landasan yuridis yang selama ini dijadikan legitimasi secara legal pelaksanaan *holding* BUMN adalah Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 yang merupakan perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 44 tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas (PT) (Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016).¹⁰ Namun demikian keluarnya Peraturan Pemerintah tersebut tidak serta merta menyelesaikan permasalahan hukum yang timbul atas pembentukan *holding* BUMN. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 ini secara substansi bertentangan dengan aturan yang secara hierarki peraturan perundang-undangan di atasnya, yaitu UU BUMN, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disingkat UU PT), dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disingkat dengan UU Keuangan Negara).

Pada pasal 2A ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 menjelaskan bahwa “dalam hal kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) d dijadikan penyertaan modal negara BUMN lain sehingga sebagian besar saham dimiliki oleh BUMN lain, maka BUMN tersebut menjadi anak perusahaan BUMN dengan ketentuan negara wajib memiliki saham dengan hak istimewa yang diatur dalam anggaran dasar”.¹¹ Hal tersebut justru bertentangan terkait status anak perusahaan BUMN menurut pasal 1 angka (1) UU BUMNyang menjelaskan bahwa anak perusahaan BUMN bukanlah termasuk kedalam

¹⁰*Ibid*, hlm. 95.

¹¹*Ibid*, hlm.97.

BUMN karena berdasarkan pasal tersebut menjelaskan BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Diperjelas dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Negara BUMN No. PER-03/MBU/2012 tahun 2012 tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan komisaris Anak Perusahaan BUMN (Permeneg BUMN 3/2012). Pasal 1 angka 2 Permeneg BUMN 3/2012 dijelaskan bahwa Anak Perusahaan BUMN adalah Perseroan Terbatas yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh BUMN atau perseroan terbatas yang dikendalikan oleh BUMN. Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa anak perusahaan BUMN bukan merupakan BUMN karena sahamnya tidak dimiliki oleh negara, tetapi oleh BUMN.¹²

Pada Pasal 2A ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 dijelaskan bahwa “kekayaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2016 yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN atau PT, bertransformasi menjadi saham/modal negara pada BUMN atau PT tersebut”. Maksud dari pasal ini adalah setelah dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas, maka kekayaan negara tersebut bertransformasi menjadi saham/modal BUMN atau Perseroan Terbatas yang bersangkutan yang dimiliki oleh negara, sehingga status kekayaan negara berubah dari kekayaan negara tidak dipisahkan menjadi modal/saham yang merupakan kekayaan negara dipisahkan. Dengan demikian,

¹²<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt50629054c7269/status-hukum-anak-perusahaan-bumn> diakses pada tanggal 13 April 2018 pukul 22.20 WIB.

walaupun kekayaan negara tersebut berubah menjadi kekayaan BUMN atau PT akibat transformasi tersebut, namun masih memiliki hubungan dengan negara karena status negara sebagai pemilik saham/pemilik modal.¹³ 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.¹⁴

Hal ini justru bertentangan dengan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN yang menegaskan bahwa modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dan penyertaan modal negara dalam rangka pendirian dan penyertaan pada BUMN bersumber dari APBN. Dimana maksudnya dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, tetapi pembinaannya dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip perusahaan yang sehat (*Good Corporate Governance*).¹⁵

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 sebagai badan hukum publik yang

¹³Penjelasan atas pasal 2A ayat (3) Peraturan Pemerintah No 72 tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan terbatas.

¹⁴Putusan Mahkamah Konstitusi RI nomor 48/PUU-XI/2013.

¹⁵Andriani, *op. cit.*. Hlm 5.

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. 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.¹⁶

Anak Perusahaan BUMN sebagai kepanjangan tangan dari induk BUMN 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 ketidak mampuan BUMN dalam melakukan pembayaran utangnya kepada para Kreditur yang akan mengakibatkan pailitnya BUMN. 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.¹⁷

Suatu BUMN dapat dimohonkan pailit dalam Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UU Kepailitan dan PKPU) menyatakan hal Debitur adalah

¹⁶Andriani Nurdin, *op. cit.*, hlm. 105-106.

¹⁷Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

BUMN yang bergerak dibidang publik, permohonan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan.¹⁸

Kepailitan dijelaskan didalam Pasal 1 UUKepailitan dan PKPU adalah sita umum atas semua kekayaan debitur pailit yang pengurusannya dan pemberesannya dilakukan oleh kurator dibawah pengawasan hakim pengawas. Dikatakan sebagai sita umum karena ketika pengadilan niaga menjatuhkan putusan pailit saat itu semua barang debitur pailit dalam keadaan disita tanpa dilakukan penyitaan lagi oleh jurusita pengadilan.¹⁹

Permasalahan timbul ketika anak perusahaan BUMN mengalami kepailitan. Mengingat anak perusahaan sebagaimana dijelaskan dalam pasal 2A ayat (2) Peraturan Pemerintah nomor 72 tahun 2016 “dalam hal kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN lain, maka BUMN tersebut menjadi anak perusahaan BUMN dengan ketentuan negara wajib memiliki saham dengan hak istimewa yang diatur dalam anggaran dasar”. Akibat dikeluarkan putusan pailit terhadap debitur pailit maka seluruh kekayaan perusahaan berada dalam sita umum. Namun Pasal 50 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disingkat UU Perbendaharaan Negara), menentukan tentang larangan penyitaan terhadap barang-barang milik negara atau yang dikuasai oleh negara, serta diperkuat dengan putusan MK Nomor. 48/PUU-XI/2013 yang mengukuhkan status kekayaan negara yang bersumber dari keuangan negara dan dipisahkan

¹⁸*Ibid* Pasal 2 ayat (5).

¹⁹Gatot, *op. cit.* hlm 266.

dari APBN untuk disertakan menjadi penyertaan modal di BUMN tetap menjadi bagian dari rezim keuangan negara.²⁰

Sehingga dengan berbagai persamalahannya di atas terhadap anak perusahaan BUMN yang mayoritas modalnya berasal dari kekayaan BUMN, dan modal BUMN berasal dari keuangan negara yang dipisahkan, serta dikeluarkannya putusan MK Nomor. 48/PUU-XI/2013, apabila terjadi sengketa kepailitan didalam anak perusahaan BUMN, apakah dapat dilakukan sita aset terhadap anak perusahaan BUMN.

B. Rumusan Masalah

Merujuk kepada latar belakang yang telah dibuat, adapun rumusan masalah yang terdapat dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah dapat dilakukan sita umum terhadap aset anak perusahaan BUMN dalam holding BUMN ?
2. Bagaimana konsekuensi hukum dari sita umum terhadap aset anak BUMN ?

C. Tujuan Penelitian

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

²⁰Donny Satya Widjanarko, Jurnal implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 terhadap Independensi Perusahaan mengenai Pengelolaan Harta Kekayaan BUMN dalam Mewujudkan Prinsip *Good Corporate Governance* hlm. 5.

1. Untuk mengetahui apakah dapat dilakukan sita umum terhadap anak perusahaan BUMN didalam *holding* BUMN yang mendapatkan penyertaan modal negara.
2. Untuk mengetahui konsekuensi hukum yang terjadi akibat dari sita umum aset anak perusahaan dalam holding BUMN

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 penyelesaian sengketa kepailitan didalam anak perusahaan BUMN dalam holding BUMN terkait sita umum aset anak perusahaan yang mendapatkan penyertaan modal negara.

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 BUMN yang mendapatkan penyertaan modal negara.

E. Kerangka Teori

1. Badan Usaha Milik Negara

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara yang dipisahkan. Kekayaan negara yang dipisahkan berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara adalah kekayaan negara yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara yang sudah dipisahkan, yang selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak berdasarkan sistem APBN tetapi berdasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.²¹ Implikasi yang timbul akibat dari kekayaan negara yang dipisahkan kedalam BUMN atau Perseroan terbatas mengakibatkan hilangnya status hukum keuangan publik dan bertransformasi menjadi kekayaan privat.

Dari pengertian ini, dapat diketahui bahwa BUMN termasuk perusahaan karena yang disebut badan usaha itu yang dimaksudkan adalah perusahaan. Sebagai perusahaan BUMN juga bertujuan untuk mendapatkan keuntungan seperti yang ada pada perusahaan pada umumnya.²² BUMN merupakan sebuah badan hukum, dimana salah satu karakteristik dari sebuah badan hukum adalah adanya pemisahan harta kekayaan badan hukum dari harta pribadi pengurusnya. Ini merupakan konsekuensi BUMN sebagai *separate legal entity*, dengan demikian suatu badan hukum yang berbentuk perseroan memiliki harta kekayaan

²¹Penjelasan Pasal 4 ayat 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN

²²Gatot Supramono, *op. cit.* hlm. 20.

yang terpisah dengan harta kekayaan organnya. BUMN juga memiliki kewenangan untuk melakukan pengurusan kekayaan, usaha, termasuk penyelesaian utang-utang BUMN serta tunduk pada hukum perseroan terbatas berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.²³ BUMN sebagai subyek hukum mandiri, dengan segala konsekuensi yuridisnya maka status negara sebagai pemilik modal kedudukannya hanya sebatas pemegang saham layaknya pemegang saham dalam suatu Perseroan Terbatas.²⁴

F. Telaah Pustaka

Penelitian hukum berupa skripsi yang dituliskan oleh penulis dengan judul “Sita Aset Anak Perusahaan BUMN didalam *Holding* BUMN” bukanlah penelitian yang dilakukan dengan tindakan-tindakan plagiasi atau duplikasi dari hasil-hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti lain. Penelitian ini dilakukan melalui penelitian hukum yang dilakukan oleh penulis. Adapun beberapa penelitian hukum tentang sita aset *Holding* Badan Usaha Milik Negara adalah sebagai berikut :

1. Rizal Widiya Priangga dan Yudho Taruno Muryanto, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, dengan judul “ Analisis Yuridis Sita Umum Aset Badan Usaha Milik Negara terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara”. Penelitian ini bertujuan

²³Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX-2011

²⁴Selatieli Zendrato, *Analisis Hukum atas Pemeriksaan Kekayaan Negara pada BUMN mengenai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48 dan 62/ PUU-XI/2013*, USU Law Journal, Vol.4.No.2(Maret 2016), hlm.111

untuk mengkaji penerapan sita umum aset BUMN terhadap Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Hasil penelitian dan pembahasan terkait status hukum dan kedudukan aset BUMN adalah sebagai berikut :

BUMN merupakan badan hukum dimana suatu badan hukum dapat memiliki hak-hak dan kewajiban-kewajiban untuk melakukan suatu perbuatan seperti manusia, memiliki kekayaan sendiri, dan digugat serta menggugat didepan pengadilan.

Melihat kedudukan dan status hukum aset BUMN maka dapat ditinjau dari sisi modal asal yang dimiliki oleh perseroan tersebut. Hal ini juga berkaitan dengan kegiatan perusahaan. Modal awal yang dimiliki oleh BUMN termasuk dalam hal ini berbentuk Persero berasal dari kekayaan pendiri yang dipisahkan. Kekayaan pendiri itu selain saham yang dapat bersumber dari perorangan/korporasi swasta, modal BUMN juga dapat bersumber dari Pemerintah.

Pasal 4 ayat (1) UU BUMN menjelaskan bahwa modal BUMN itu berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Penyertaan modal negara adalah dana yang diberikan bersumber dari APBN dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Makna “dipisahkan” adalah kekayaan yang terpisah dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada persero dan/atau perum serta persoran terbatas lainnya.

Mahkamah Konstitusi melalui dua putusannya yakni putusan nomor 48/PUU-XI/2013 dan putusan nomor 62/PUU-XI/2013 yang dibacakan tanggal 18 September 2014. Kedua putusan MK tersebut telah

mengukuhkan status kekayaan negara yang dipisahkan dari APBN untuk disertakan menjadi penyertaan modal di BUMN tetap menjadi bagian dari rezim keuangan negara. namun status yang demikian membawa dampak ketika dihadapkan dengan kepailitan BUMN karena akan kesulitan dalam melakukan sita umum terhadap aset BUMN termasuk bagian dari keuangan negara hal ini dipertegas dengan adanya UU Perbendaharaan Negara yang menyatakan bahwa “pihak mana pun dilarang melakukan penyitaan terhadap :

- a. Uang atau surat berharga milik negara/daerah baik yang berada pada instansi pemerintahan maupun pada pihak ketiga;
- b. Uang yang disetor oleh pihak ketiga kepada negara/daerah;
- c. Barang bergerak milik negara/daerah baik yang berada pada instansi pemerintahan maupun pada pihak ketiga;
- d. Benda tidak bergerak dan hak kebendaan lainnya milik negara/daerah;
- e. Barang milik pihak ketiga yang dikuasai oleh negara/daerah yang diperlukan untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Pelaksanaannya terjadi kesulitan dalam melaksanakan sita umum pada aset BUMN karena terdapat perbedaan perspektif antara Undang-Undang Keuangan Negara dengan Undang-Undang Perbendaharaan Negara. kedua peraturan tersebut melihat kekayaan negara dari segi objek yakni tidak melihat pihak dan tempat yang mengelola atau memegang kuasa terhadap kekayaan negara. sehingga dimanapun tempatnya maka tetap statusnya menjadi bagian dari keuangan negara. hal ini justru

berbeda dengan perspektif Undang-Undang BUMN yakni melihat dari sisi subyek kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN statusnya berubah dari keuangan negara menjadi keuangan privat milik BUMN karena kekayaan yang dipisahkan untuk dijadikan penyertaan modal tersebut telah beralih status menjadi keuangan privat yang dikelola dengan prinsip perusahaan yang tunduk pada hukum privat.

BUMN baik berbentuk Perum dan berbentuk Persero dihubungkan dengan Undang-Undang Keuangan Negara maka kedua bentuk BUMN aset nya adalah bagian dari keuangan negara. Sehingga terhadap UU Perbendaharaan Negara aset BUMN baik berbentuk Perum dan berbentuk Persero tidak dapat disita. Pelaksanaan sita umum terhadap BUMN berbentuk Perum apabila mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan maka prosedurnya seperti kepailitan biasa namun yang membedakan dengan perusahaan swasta yakni aset BUMN Perum semuanya milik negara maka perlu aturan khusus mengenai pengalihan aset negara kepada pihak lain dan itu diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 50/PMK.06/2014 Tentang Penghapusan Barang Milik Negara.

Sementara BUMN Persero karena modalnya terbagi dalam saham dan terdapat unsur swasta serta dalam Pasal 11 UU BUMN yang menyatakan untuk Perseroan berlaku prinsip-prinsip Perseroan Terbatas yang ada pada Undang-Undang Perseroan Terbatas, Jadi BUMN Persero kepalilitannya seperti Perseroan swasta pada umumnya yakni tanpa ada persetujuan dari menteri keuangan terlebih dahulu.

G. Metode Penelitian

1. Fokus Penelitian

Mengetahui apakah anak perusahaan BUMN yang mendapatkan penyertaan modal negara dapat dilakukan sita umum pasca dikeluarkannya putusan MK no. 48/PUU-XI/2013.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian dari penelitian ini bersifat kualitatif, yaitu penelitian yang dijabarkan dengan kata-kata atau frasa yang logis, bukan berdasarlam penjabaran dengan angka-angka atau kuantitatif.

3. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian yuridis-normatif yaitu melakukan telaah terhadap peraturan perundang-undangan. Teori-teori, konsep-konsep ataupun asas-asas yang berkaitan dengan penelitian ini.

4. Sumber Data

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat. Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan adalah :

- 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

- 3) Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
- 4) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 Tentang Keuangan Negara
- 5) Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- 6) Undang-Undang Nomor 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang
- 7) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Republik Indonesia pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas
- 8) Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor : PER-03/MBU/2012 tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara
- 9) Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013

b. Bahasan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah buku dan jurnal. Bahan hukum sekunder berfungsi sebagai pendukung keberadaan bahan hukum sekunder.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan pendukung dari keberadaan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam

penelitian ini adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kamus hukum, dan *ensiklopedi*.

5. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data pada penelitian ini dilakukan dengan cara studi pustaka, yaitu penghimpunan informasi dan melakukan pengkajian bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang berkaitan dengan badan hukum, perseroan terbatas, *holding* BUMN, perusahaan Grup, Keuangan Negara, dan Kepailitan.

6. Metode Pengolahan dan Analisa Bahan-Bahan Hukum

a. Pengolahan Bahan Hukum

Hasil penelitian dibuat dalam bentuk uraian-uraian yang tersusun secara sistematis, artinya data sekunder yang diperoleh akan dikaitkan dengan data yang lainnya, sehingga data-data tersebut bersifat satu kesatuan utuh yang dibutuhkan dalam penelitian ini.

b. Analisa Bahan-Bahan Hukum

Bahan hukum yang ada pada penelitian ini akan dianalisa secara deskriptif-kualitatif, yaitu mengumpulkan bahan yang ada, melakukan kajian terhadap bahan, dan dijelaskan menggunakan kata-kata.

7. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual, dan perundang-undangan, yaitu dengan melakukan pengkajian terhadap berbagai norma dalam peraturan perundang-undangan dan teori juga doktrin yang memiliki kaitan dengan permasalahan yang ada dalam penelitian ini.

H. Sistematika Penulisan

Bab I yang berjudul Pendahuluan merupakan bagian yang akan memberikan gambaran mengenai tulisan yang akan dibuat penulis. Dalam bab ini terdapat sub bab mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori, telaah pustaka, metode penulisan, dan sistematika penulisan.

Bab II menguraikan landasan teoritik yaitu mengulas apa yang ada dalam tinjauan pustaka dalam Bab I yang kemudian dijabarkan ke dalam sub bab yaitu tinjauan tentang BUMN, Perusahaan Grup, dan Kepailitan.

Bab III akan menjelaskan tentang apakah dapat dilakukan sita umum terhadap aset anak perusahaan BUMN serta konsekuensi hukum dari sita umum terhadap aset Perusahaan BUMN.

Bab IV yang berjudul Penutup merupakan bab yang terdiri dari kesimpulan dan saran yang menjelaskan secara singkat dengan memaparkan kesimpulan-kesimpulan berdasarkan pembahasan dari bab-bab sebelumnya beserta saran-saran yang diberikan oleh penulis.

BAB II

KAJIAN KONSEPTUAL MENGENAI BADAN USAHA MILIK NEGARA, PERUSAHAAN GRUP, dan KEPAILITAN

A. Badan Usaha Milik Negara

1. Pengertian Badan Usaha Milik Negara

Ketentuan mengenai Badan Usaha Milik Negara diatur didalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut dengan UU BUMN), yang diundangkan pada tanggal 19 Juni 2003 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70). Sesuai istilahnya, BUMN adalah perusahaan milik negara yang modalnya berasal dari milik negara.²⁵

Pasal 1 angka 1 UU BUMN menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Pasal 1 angka 2, yang dimaksud dengan perusahaan perseroan atau yang disebut persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas modalnya terbagi dalam saham yangseluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia dengan tujuan utamanya mencari keuntungan.²⁶

Kemudian dapat diketahui bahwa modal BUMN dari milik negara melalui penyertaan langsung, yang menunjukan negara memasukan modalnya

²⁵H. Zaeni Asyhadie dan Budi Sutrisno, *Hukum Perusahaan dan Kepailitan*, Erlangga, 2012 hlm.150.

²⁶Pasal 1 angka 1 dan 2, *op.cit* Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

secara langsung kedalam BUMN tanpa melalui campur tangan pihak lain(diluar pemerintah). Harta yang dimasukan tersebut harus berupa penyertaan modal negara yang dipisahkan artinnya dipisahkan dari sistem keuangan negara, sehingga pengelolaannya tidak dikendalikan berdasarkan sistem APBN. Sejalan dengan kedudukanya sebagai perusahaan, pengelolaan BUMN termasuk keuangan berdasarkan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.²⁷

2. Tujuan Pendirian BUMN

Pada dasarnya maksud dan tujuan didirikannya BUMN adalah untuk turut membangun ekonomi nasional dengan mengutamakan kebutuhan rayat dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan menuju terwujudnya masyarakat adil dan makmur material dan spiritual.²⁸

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya negara Indonesia mendirikan BUMN dengan dua tujuan utama, yaitu tujuan yang bersifat ekonomi dan tujuan yang bersifat sosial. Dalam tujuan yang bersifat ekonomi, BUMN dimaksudkan untuk mengelola sektor-sektor bisnis strategis agar tidak dikuasai pihak-pihak tertentu. Kemudian tujuan didirikannya BUMN adalah untuk mencegah dan menghindari perdagangan dengan sistem monopoli yang hanya mementingkan kepentingan orang atau kelompok tertentu. Dalam menjalankan pemerintahan, negara itu bisa berfungsi sebagai regulator, korporator atau pelindung rakyat. Dalam

²⁷Gatot Supramono, *op. cit.*, hlm. 20.

²⁸Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*, hlm. 76.

melaksanakan fungsi korporator itu, pemerintah mendirikan BUMN yang tujuannya sebagai berikut :²⁹

- a. Mencari keuntungan
- b. Membuka lapangan pekerjaan
- c. Mengelola aset negara
- d. Melindungi kepentingan rakyat, dan lain-lain

Adapun tujuan pendirian BUMN menurut ketentuan Pasal 2 UU BUMN terdapat 5 (lima) macam sebagai berikut :³⁰

- a. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya, dengan tujuan ini BUMN diharapkan dapat meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat sekaligus memberikan kontribusi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan membantu penerimaan keuangan negara.
- b. Mengejar keuntungan, meskipun maksud dan tujuan persero adalah mengejar keuntungan, dalam hal-hal tertentu untuk melakukan pelayanan umum, persero dapat diberikan tugas khusus dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat. Dengan demikian, penugasan pemerintah harus disertai dengan pembiayaan (kompensasi) berdasarkan perhitungan bisnis dan komersial, sedangkan untuk perum tujuannya menyediakan barang dan jasa untuk kepentingan umum, dalam

²⁹Gatot Supramono, *op. cit.*, hlm. 23.

³⁰H. Zaeni Asyhadie dan Budi Sutrisno, *op.cit*, hlm. 159.

pelaksanaannya harus memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.

- c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak. Maksud dan tujuan ini, setiap hasil usaha dari BUMN, baik barang maupun 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/atau jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat, namun kegiatan tersebut belum dapat dilakukan oleh swasta dan koperasi karena secara komersial tidak menguntungkan. Oleh karena itu, tugas tersebut dapat dilakukan melalui penugasaan kepada BUMN.
- e. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.

3. Asas-Asas BUMN

Didalam UU BUMN tidak diatur mengenai asas-asas hukum tentang BUMN, akan tetapi apabila disimak lebih lanjut terdapat beberapa asas yang mengatur tentang BUMN diantaranya adalah sebagai berikut :³¹

³¹Gatot Supramono , *op. cit.*, hlm. 21-22.

a. Asas kepemilikan negara

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

b. Asas pemisahan APBN

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

c. Asas perusahaan yang sehat

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

d. Asas keperdataan/korporasi

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

e. 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.

f. Asas pertanggung jawaban terbatas

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

g. Asas kemandirian

BUMN sebagai perusahaan keberadaannyatidak dibawah 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.

h. 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.

i. Asas keterbukaan

Sejalan dengan asas kepemilikan diatas, modal (saham) yang ditanamkan kedalam BUMN sebagian kecil dapat dijual kepada masyarakat, sehingga BUMN menjadi perusahaan yang terbuka.

j. 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 memakmurkan masyarakat.

k. Asas keadilan

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

4. Bentuk-Bentuk BUMN

a. Perseroan (Perusahaan Perseroan)

Pengertian Persero sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 2 UU BUMN 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 utamanya mengejar keuntungan.

Dengan ditegaskan bawah Persero berbentuk Perseroan Terbatas, membawa konsekuensi Persero tunduk kepada UU PT. Hal ini juga ditegaskan didalam Pasal 11 UU BUMN, bahwa PERSERO berlaku UU

No.1 Tahun 1995 yang kemudian diganti dengan UU No.40 Tahun 2007.³²

b. Perusahaan Umum (Perum)

PERUM berbeda dengan PERSERO terutama mengenai modalnya yang tidak berbentuk saham. Pengertian PERUM didalam Pasal 1 angka 4 UU BUMN adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.³³

Selain tidak berupa saham , modal PERUM syaratnya harus 100% berasal dari negara. Hal ini menunjukkan bahwa didalam 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 didalam pengertian tersebut ditekankan pengelolaannya berdasarkan prinsip perusahaan. Sehingga PERUM tidak tunduk kepada UU PT dan hanya tunduk kepada UU BUMN karena didalam UU tersebut telah mengatur aturan PERUM secara khusus.³⁴

³²*Ibid*, hlm. 41.

³³Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

³⁴Gatot Supramono, *op.cit*, hlm. 42.

5. Modal BUMN

Modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dari APBN, sehingga pengelolaan BUMN tidak terikat sistem APBN maupun sistem keuangan negara. Dengan kedudukannya sebagai perusahaan BUMN dapat menjalankan tugasnya secara mandiri dan profesional. Harta negara yang disetorkan sebagai modal BUMN menjadi milik BUMN, karena sebagai badan hukum BUMN mempunyai harta kekayaan sendiri. Kekayaan BUMN terpisah dari kekayaan sendiri maupun kekayaan pengurus BUMN.³⁵

Modal BUMN menurut pasal 4 ayat (2) UU BUMN terdiri dari 3 (tiga) macam yaitu :

- a. APBN
- b. Kapitalisasi cadangan
- c. Sumber lainnya.

Dari ketiga sumber tersebut dapat diketahui bahwa modal BUMN tidak selalu berasal dari BUMN. Untuk dana yang bersumber dari APBN, ruang lingkupnya luas yaitu meliputi proyek-proyek APBN yang dikelola oleh BUMN dan/atau piutang negara pada BUMN yang dijadikan sebagai penyertaan modal negara. Sedangkan yang dimaksud dengan kapitalisasi cadangan adalah penambahan modal disetor yang berasal dari cadangan. Untuk modal BUMN yang bersumber dari sumber lainnya tersebut antara lain, adalah keuntungan revaluasi aset.³⁶

³⁵*Ibid*, hlm. 79.

³⁶*Ibid.*, hlm.80.

Pemisahan kekayaan negara untuk dijadikan penyertaan modal negara ke dalam modal BUMN hanya dapat dilakukan dengan cara penyertaan langsung negara ke dalam BUMN tersebut, sehingga setiap penyertaan tersebut perlu ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Demikian juga setiap dilakukan perubahan penyertaan modal negara, baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham persero atau perseroan terbatas, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Hal ini dilakukan dengan tujuan mempermudah memonitor dan penatausahaan kekayaan negara yang tertanam pada BUMN dan perseroan terbatas. Namun demikian, bagi penambahan penyertaan modal negara yang berasal dari kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya tidak perlu ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, melainkan cukup melalui keputusan Rapat Umum Pemegang Saham selanjutnya disebut RUPS bagi perusahaan perseroan (persero) dilaporkan kepada Menteri Keuangan.³⁷

B. Perusahaan Grup

1. Pengertian Perusahaan Grup

Konsepsi perusahaan grup tidak berada dalam ranah hukum. Keberadaan perusahaan grup mengacu kepada realitas bisnis dari tergabungnya perusahaan-perusahaan yang berada di bawah kendali induk perusahaan. Induk perusahaan bertindak sebagai pemimpin sentral, yang mengarahkan

³⁷Mulhadi, *Hukum Perusahaan : Bentuk-Bentuk Badan Usaha di Indonesia*, Ghalia Indonesia, 2010, hlm. 165.

kegiatan usaha anggota perusahaan grup untuk mendukung kepentingan perusahaan grup sebagai kesatuan ekonomi.³⁸

Belum adanya pengakuan yuridis terhadap status badan hukum dari perusahaan grup menyebabkan peraturan perundang-undangan tidak mengatur mengenai konstruksi perusahaan grup. Sebaliknya, peraturan perundang-undangan masih menggunakan pendekatan perseroan tunggal dari perseroan-perseroan yang menjadi konstituen perusahaan grup, sehingga peraturan perundang-undangan masih mempertahankan pengakuan yuridis formal dari status badan hukum induk dan anak perusahaan. Keterkaitan induk dan anak perusahaan dalam konstruksi perusahaan grup tidaklah menghapuskan kemandirian yuridis dari status badan hukum induk dan anak perusahaan, walaupun anak perusahaan tunduk dibawah kendali induk perusahaan.³⁹

Pengakuan yuridis terhadap badan hukum anak perusahaan menyebabkan berlakunya prinsip hukum perseroan sebagai *legal person* dan prinsip hukum *limited liability*. Sebagai *legal person* atau subyek hukum mandiri, anak perusahaan memiliki kemandirian yuridis untuk melakukan perbuatan hukum sendiri, sehingga induk perusahaan tidak bertanggung jawab atas perbuatan hukum anak perusahaan.⁴⁰

2. Keterkaitan Induk dan Anak Perusahaan dalam Perusahaan Grup

Perusahaan memiliki berbagai macam cara untuk menciptakan keterkaitan diantara anggota perusahaan grup, baik melalui kontrak,

³⁸Sulistiowati, *op. cit.*, hlm. 4.

³⁹*Ibid.*, hlm. 16.

⁴⁰*Ibid.*, hlm. 4.

kepemilikan saham, ataupun kendali dari penempatan direksi. Keterkaitan antara induk terhadap anak perusahaan dalam konstruksi perusahaan grup adalah sebagai berikut :⁴¹

- a. **Kepemilikan induk atas saham anak perusahaan,** kepemilikan induk atas saham anak perusahaan lebih dari 50 persen memberikan kewenangan kepada induk perusahaan untuk bertindak sebagai pimpinan sentral yang mengendalikan anak-anak perusahaan sebagai kesatuan manajemen.⁴²
- b. **Rapat Umum Pemegang Saham,** induk perusahaan memiliki kewenangan untuk mengendalikan anak perusahaan melalui mekanisme RUPS anak perusahaan. Dalam RUPS induk perusahaan dapat menetapkan hal-hal strategis yang dapat mendukung pencapaian tujuan perusahaan grup sebagai kesatuan ekonomi. Hal disebabkan karena berdasarkan ketentuan Pasal 84 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disingkat UU PT) menyatakan bahwa setiap saham yang dikeluarkan mempunyai satu hak suara, kecuali anggaran dasar menentukan lain.
- c. **Penempatan Direksi/Komisaris pada Anak Perusahaan,** melalui kepemilikan atas saham anak perusahaan, induk perusahaan memiliki kewenangan untuk menempatkan anggota direksi dan/atau komisaris induk perusahaan untuk merangkap menjadi direksi atau komisaris anak perusahaan. Penempatan orang-orang induk perusahaan ini menjadikan bentuk pengendalian secara tidak langsung.

⁴¹*Ibid.* Hlm. 19-22.

- d. **Perjanjian Hak Bersuara dan Keterkaitan melalui Kontrak,**
- keterkaitan antara induk dan anak perusahaan dapat terjadi karena perjanjian hak bersuara yang dilakukan antara pemegang saham pendiri yang menyepakati bahwa penunjukan direksi dan dewan komisaris ditentukan oleh salah satu pemegang saham pendiri, sementara keterkaitan melalui kontrak dapat dilakukan ketika suatu perseroan menyerahkan kendali atas manajemen kepada perseroan lain melalui perjanjian pengelolaan perusahaan.

3. Pengendalian Induk Perusahaan terhadap Anak Perusahaan dalam Perusahaan Grup

Pengendalian yang dilakukan oleh induk perusahaan terhadap anak perusahaan bertujuan untuk mencapai tujuan kolektif dari perusahaan grup.⁴³ Induk perusahaan memiliki sikap oportunistik dalam memanfaatkan celah hukum dalam konsep perusahaan grup, yaitu:⁴⁴

- a. Induk perusahaan melakukan eksternalisasi kegiatan usaha yang memiliki resiko kepada anak/cucu perusahaan. Anak/cucu perusahaan akan memiliki tanggung jawab hukum atas resiko yang terjadi. Induk perusahaan dilindungi dengan *limited liability* bahkan *limited liability* dalam *limited liability*, karena bertindak selaku pemegang saham dari anak perusahaan yang memiliki anak perusahaan lagi.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Sulistiowati, "Doktrin-Doktrin Hukum Mengenai Tanggung Jawab Hukum Dalam Perusahaan Grup", *Jurnal Hukum Bisnis*, Edisi No. 3, Vol. 31, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, Jakarta, 2012, hlm. 9.

- b. Induk perusahaan dapat menggunakan utang dari satu anak perusahaan untuk membiayai kegiatan dari anak perusahaan lainnya tanpa diketahui oleh Kreditor dari anak perusahaan yang berutang.
- c. Induk perusahaan dapat mengalihkan aset dari anak perusahaan yang hampir bangkrut kepada anak perusahaan lain tanpa pengetahuan dari pemilik saham minoritas pada anak perusahaan tersebut dan Kreditor dari anak perusahaan yang akan bangkrut. Keadaan tersebut akan mempersulit pemegang saham minoritas atau Kreditor dalam menuntut aset yang dialihkan, karena kepemilikan aset telah berpindah.

4. Konsekuensi Yuridis Anak Perusahaan sebagai Subyek Hukum Mandiri

Kontruksi didalam sebuah perusahaan grup tidak menghapuskan pengakuan yuridis terhadap status badan hukum induk dan anak perusahaan, keduanya tetap diakui sebagai subyek hukum mandiri dan memiliki hak dan kewajiban secara mandiri. Induk perusahaan sebagai pemegang saham anak perusahaan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dilakukan oleh anak perusahaan. Prinsip ini juga berlaku apabila anak perusahaan melakukan hubungan dengan pihak ketiga, induk perusahaan tidak bertanggung jawab terhadap perbuatan hukum yang dilakukan oleh anak perusahaan. Induk perusahaan baru dapat dikenakan tanggung jawab hukum atas kerugian pihak ketiga sebagai akibat hukum anak perusahaan apabila perbuatan hukum tersebut merupakan intruksi dari induk perusahaan.⁴⁵

⁴⁵Sulistiowati, *op. cit.*, hlm. 55-57.

5. Doktrin Tanggung Jawab dalam Perusahaan Grup

a. Doktrin *Piercing The Corporate Veil*

Perseroan merupakan badan hukum mandiri, sehingga segala perbuatan hukum yang dilakukannya dipandang sebagai perbuatan badan hukum itu sendiri. Perseroan memiliki kekayaan yang terpisah antara antara pemegang saham dengan perseroan. Sehingga pemegang saham perseroan tidak bertanggung jawab atas perbuatan hukum perseroan. Induk perusahaan sebagai pemegang saham anak perusahaan juga memperoleh perlindungan atas berlakunya *limited liability* dimana prinsip ini juga membatasi tanggung jawab induk perusahaan hanya sebesar nilai sahamnya.⁴⁶ *Piercing The Corporate Veil* adalah pengabaian terhadap kemandirian yuridis terhadap badan hukum mandiri dan/atau tanggung jawab terbatas pemegang saham. Doktrin ini mengacu kepada pemegang saham perseroan turut bertanggung jawab atas utang perseroan sebagai wujud pengecualian dari prinsip hukum perseroan sebagai badan hukum mandiri dan/atau *limited liability* sehingga pemegang saham harus bertanggung jawab atas perbuatan hukum perseroan yang seolah-olah dilakukan oleh pemegang saham sendiri.⁴⁷

b. Varian Doktrin *Piercing The Corporate Veil*

Doktrin ini merupakan suatu doktrin yang merupakan fondasi bagi pengembangan doktrin *instrumentality* dan *alter ego*. Varian doktrin

⁴⁶*Ibid.*, hlm.96.

⁴⁷*Ibid.* Hlm. 97.

Piercing The Corporate Veil yang sering diterapkan adalah sebagai berikut :

1) ***Instrumentality***, doktrin ini menjelaskan bahwa adanya dominasi terhadap seluruh aspek kebijakan dan bisnis anak perusahaan yang menyebabkan ketidakmandirian anak perusahaan.

Powell mengidentifikasi kondisi-kondisi yang dapat dijadikan indikator dari tindakan induk perusahaan yang menjadikan anak perusahaan sebagai *instrumentality*. Berikut merupakan kondisi-kondisi yang dapat dijadikan indikator:⁴⁸

- a) Dimilikinya seluruh atau sebagian besar saham dari anak perusahaan oleh induk perusahaan;
- b) Induk perusahaan dan anak perusahaan memiliki direksi atau karyawan yang sama;
- c) Induk perusahaan membiayai operasional anak perusahaan;
- d) Induk perusahaan mencatatkan seluruh kepemilikan saham dari anak perusahaan;
- e) Anak perusahaan tidak memiliki kecukupan modal;
- f) Induk perusahaan membayar gaji direksi, komisaris dan/atau karyawan juga membayar kerugian anak perusahaan;
- g) Anak perusahaan tidak memiliki bisnis selain dengan induk perusahaan, atau tidak memiliki aset lainnya di luar yang ditetapkan oleh Induk Perusahaan;

⁴⁸*Ibid*, hlm. 104-105.

- h) Anak perusahaan dijadikan sebagai suatu divisi dalam melakukan publikasi atau induk bertanggung jawab terhadap bisnis dan pembiayaan anak perusahaan;
- i) Induk perusahaan menggunakan aset dari anak perusahaan, sama seperti induk perusahaan menggunakan aset miliknya;
- j) Direksi dari anak perusahaan tidak memiliki kemandirian dalam menjalankan kegiatan bisnis demi perusahaannya, kegiatan bisnis yang dilakukan oleh anak perusahaan lebih berfokus kepada kepentingan induk perusahaan;
- k) Tidak diutamakan pentingnya kepentingan dari anak perusahaan, sebagai badan hukum yang mandiri.

2) **Alter Ego**, doktrin ini adalah penggabungan antara kepemilikan dan kepentingan dari dua perusahaan terafiliasi yang seharusnya terpisah. Doktrin ini mengalami perkembangan dari yang semula hanya digunakan untuk terhadap kasus penipuan atau perbuatan melawan hukum dari pengabaian suatu badan hukum menjadi adanya intervensi dan perilaku yang salah, tidak adil, atau melakukan kesalahan secara moral. Menurut doktrin *Alter Ego*, syarat penerapan *Piercing The Corporate Veil* adalah sebagai berikut :

- a) Adanya kesatuan kepemilikan atau *unity ownership and interest*, sehingga dua perusahaan yang terafiliasi tidak lagi memiliki keterpisahan dan anak perusahaan menjadi *alter ego* induk perusahaan;

b) Pengkuan terhadap dua korporasi sebagai badan hukum yang terpisah menyebabkan adanya penipuan atau tidak berkeadilan.⁴⁹

3) **Agency**, pengertian doktrin ini adalah dominasi yang begitu lengkap dan campur tangan yang begitu menonjol dari induk perusahaan kepada anak perusahaan. Doktrin ini menganggap induk perusahaan sebagai prinsipal dan anak perusahaan sebagai agen. Doktrin ini menanggung induk perusahaan memiliki tanggung jawab pribadi, ketika anak perusahaan memiliki kewenangan untuk bertindak atas nama induk perusahaan berdasarkan prinsip keagenan.⁵⁰

c. Doktrin *Unlimited Liability*

Doktrin ini merupakan penolakan terhadap penerapan prinsip *limited liability* yang dimiliki oleh pemegang saham pada suatu perseroan, hal ini dikarenakan prinsip hukum *limited liability* dianggap dapat menciptakan moral hazard bagi induk perusahaan untuk mengekternalisasikan kegiatan usaha yang berisiko kepada anak perusahaan.⁵¹

Doktrin ini dikemukakan oleh Hansmann dan Kraakman yang menyatakan bahwa penerapan tanggung jawab induk perusahaan sebagai pemegang saham anak perusahaan, seharusnya para pemegang saham ikut bertanggung jawab secara pribadi atas klaim gugatan terhadap perseroan apabila kekayaan perseroan tidak cukup untuk memenuhi klaim kepada pihak ketiga. Doktrin ini juga menganggap pemberlakuan

⁴⁹*Ibid.* Hlm. 105-106

⁵⁰*Ibid.*, hlm. 107.

⁵¹*Ibid.*, hlm. 108

prinsip *limited liability* membuat perusahaan induk dapat melakukan kegiatan bisnis yang memiliki resiko tinggi dan kemudian mengalihkan resiko tersebut kepada anak perusahaan.⁵²

d. *Enterprise Liability*

Doktrin ini mencoba untuk mempersempit kesenjangan yang terjadi antara prinsip hukum perseroan sebagai badan hukum mandiri dengan realitas bisnis dari perusahaan grup yang dikelola sebagai suatu kesatuan ekonomi, dimana perusahaan grup mencoba mengintegrasikan aktivitas bisnis anggota perusahaan grup sebagai satu kesatuan ekonomi yang mendukung tercapainya tujuan kolektif perusahaan grup.⁵³

Doktrin ini mencoba untuk menggabungkan ketegangan yang terjadi antara aspek yuridis dan realitas bisnis dari perusahaan grup, sehingga pendekatan *enterprise liability* diarahkan untuk menjembatani kesenjangan diantara keduanya. Alasan penerapan pendekatan ini adalah penggabungan kegiatan usaha sebagai kesatuan ekonomi menyatukan adanya tujuan kolektif anggota perusahaan yang mensyaratkan kegiatan masing-masing usaha badan hukum diarahkan untuk mendukung tujuan kolektif perusahaan grup sebagai kesatuan ekonomi.⁵⁴

⁵²*Ibid.*

⁵³*Ibid. Hlm. 110.*

⁵⁴*Ibid. Hlm. 111.*

C. Kepailitan

1. Pengertian Kepailitan

Secara etimologi istilah kepailitan berasal dari kata pailit. Kata kunci dari kepailitan adalah utang. Utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih serta wajib dibayar. Kepailitan dan utang seperti dua sisi dari satu mata uang yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Oleh karena itu, pengertian kepailitan dan utang perlu dimuat dalam satu undang-undang kepailitan sebagai acuan formal yang mengikat masyarakat secara umum.⁵⁵

Istilah “pailit” berasal dari bahasa Belanda “*Faiyit*” yang mempunyai arti ganda yaitu sebagai kata benda dan sebagai kata sifat. Istilah *Faiyit* sendiri berasal dari bahasa Perancis yaitu “*Faillite*” yang berarti pemogokan atau kemacetan pembayaran, sedangkan orang yang mogok dan berhenti membayar dalam bahasa Perancis disebut “*Le Fails*”. Kata kerja *Failliet* artinya adalah gagal. Sedangkan dalam bahasa Inggris dikenal dengan “*to fail*” dengan arti yang sama, dan dalam bahasa latin disebut “*Faillure*”.⁵⁶

Menurut Subekti dan R. Tjitrosoedibio pengertian pailit adalah keadaan dimana seorang Debitur telah berhenti membayar utang-utangnya. Setelah orang yang demikian atas permintaan para Krediturnya atau atas permintaan sendiri oleh pengadilan dinyatakan pailit, maka harta kekayaannya dikuasai oleh Balai Harta Peninggalan selaku *curatrice* (pengampu) dalam urusan kepailitan tersebut untuk dimanfaatkan bagi semua Kreditur.⁵⁷

⁵⁵Syamsudin M. Sinaga, *Hukum Kepailitan Indonesia*, Tatanusa, 2012, hlm. 3

⁵⁶*Ibid.* Hlm. 4

⁵⁷ Subekti dan R. Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, Pradya Pramita, 1978, hlm. 89

Selanjutnya menurut Henry Campbell Black “*Bankrupt is the state or condition of a person (individual, partnership, corporation, municipality) who is unable to pay its debt as they are, or became due.*” Dalam pendapat Black, bisa dilihat bahwa pengertian bankrut/pailit dikaitkan dengan ketidakmampuan untuk membayar. Bukan ketidakmauan untuk membayar dari Debitur atas utang-utangnya yang telah jatuh tempo. Ketidakmampuan tersebut harus disertai dengan tindakan nyata yaitu mengajukan permohonan pailit kepada pengadilan niaga, baik atas inisiatif Debitur maupun atas permintaan Kreditor.⁵⁸

Sedangkan pengertian kepailitan berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang selanjutnya disebut UU KPKPU adalah sita umum atas semua kekayaan Debitur pailit yang penguasaan dan pemberesannya dilakukan oleh kurator dibawah pengawasan hakim pengawas.

Dikatakan sita umum karena ketika pengadilan niaga menjatuhkan putusan pailit saat itu semua barang debitur pailit keadaan disita tanpa dilakukannya penyitaan lagi oleh juru sita pengadilan. Debitur yang dinyatakan pailit tidak dapat mengurus harta kekayaannya dan pemberesan semua utang-utangnya dilakukan oleh kurator dengan diawasi oleh hakim pengawas yang tingkat oleh pengadilan.⁵⁹

Pengertian sita secara umum adalah mengambil alih kekuasaan atas suatu barang baik yang berupa benda bergerak maupun yang tidak bergerak

⁵⁸Syamsudin *op. cit.*, hlm. 5

⁵⁹Gatot Supramono, *op. cit*, hlm 266

dari kekuasaan pemiliknya atau orang lain yang sedang mengasasinya untuk ditaruh dibawah kekuasaan pengadilan untuk kepentingan penyelesaian suatu perkara dengan tujuan agar objek sita tidak dipindah tangankan.⁶⁰

2. Syarat Pernyataan Pailit

Untuk dapat dinyatakan pailit terdapat syarat-syarat permohonan pernyataan pailit terhadap debitur yang diatur didalam ketentuan Pasal 2 ayat

(1) UU KPKPU yang menyatakan bahwa :

“Debitur yang mempunyai dua atau lebih Kreditur dan tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih, dinyatakan pailit dengan putusan pengadilan yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, baik atas permohonan sendiri, maupun atas permohonan seorang atau lebih krediturnya.”

Didalam ketentuan pasal ini terdapat 3 (tiga) aspek atau dimensi tentang syarat-syarat untuk dapat dinyatakan keadaan pailit dikaji dari perspektif normatif sesuai dengan UU KPKPU yaitu :⁶¹

a. Mempunyai Adanya Dua Kreditur atau Lebih (*Concursus Creditorum*)

Ketentuan normatif ditentukannya 2 (dua) orang Kreditur disebabkan tujuan/maksud keapilitan adalah mempergunakan harta Debitur untuk membayar seluruh utang-utang Debitur secara adil di bawah pengawasan hakim pengawas. Oleh karena itu apabila disyaratkan hanya 1 (satu) Kreditur saja, tidak perlu dipailitkan oleh karena Kreditur tinggal

⁶⁰*Ibid.* Hlm.254

⁶¹Lilik Mulyadi, *op. cit.*, hlm. 82

menggugat Debiturnya saja dan mohon sita jaminan terhadap seluruh harta kekayaan Debitur ke Pengadilan Umum.⁶²

Istilah “Kreditur” juga sering kali menimbulkan multitafsir, secara umum, ada 3 (tiga) macam Kreditur yang dikenal dalam KUH Perdata, yaitu sebagai berikut :⁶³

1) **Kreditur Konkuren**, ini diatur dalam Pasal 1132 KUH Perdata.

Kreditur Konkuren adalah para Kreditur dengan hak *pari passu* dan *pro rata*, artinya para Kreditur secara bersama-sama memperoleh pelunasan (tanpa ada yang didahulukan) yang dihitung berdasarkan pada besarnya piutang masing-masing dibandingkan terhadap piutang mereka secara keseluruhan, terhadap seluruh seluruh harta kekayaan debitur tersebut. Dengan demikian, para Kreditur konkuren mempunyai kedudukan yang sama atas oelunasan utang dari harta debitur tanpa ada yang didahulukan.

2) **Kreditur Preferen** (yang diistimewakan), yaitu kredior yang oleh undang-undang, semata-mata karena sifat piutangnya, mendapatkan pelunasan terlebih dahulu. Kreditur preferen merupakan Kreditur yang mempunyai hak istimewa, yaitu suatu hak yang oleh undang-undang diberikan kepada seorang berpiutang sehingga tingkatnya lebih tinggi dari orang berpiutang lainnya, semata-mata berdasarkan sifat piutangnya (Pasal 1134 KUH Perdata).

⁶²*Ibid*

⁶³Jono, *Hukum Kepailitan*, Sinar Grafika, 2008, hlm. 5

- 3) **Kreditur Separatis**, yaitu Kreditur pemegang hak jaminan kebendaan *in rem*, yang dalam KUH Perdata disebut dengan nama gadai dan hipotek.

b. Debitur tidak Membayar Sedikitnya Satu Utang

Apabila syarat 2 (dua) Kreditur atau lebih telah terpenuhi, syarat berikutnya adalah Debitur tersebut tidak membayar sedikitnya satu utangnya. Adapun pengertian tidak membayar disini adalah tidak atau belum membayar lunas seluruh utangnya yang sudah jatuh waktu dan dapat ditagih, baik utang pokok beserta bunganya.

c. Utang Tersebut telah Jatuh Waktu dan dapat Ditagih

Syarat yang ketiga adalah utang tersebut telah jatuh waktu dan dapat ditagih. Adapun yang dimaksud dengan utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih adalah kewajiban untuk membayar utang yang telah jatuh waktu baik karena telah diperjanjikan, karena percepatan waktu penagihannya sebagaimana diperjanjikan, karena pengenaan sanksi atau denda oleh instansi yang berwenang, maupun karena putusan pengadilan, arbiter, atau majelis arbitrase.

Berdasarkan Pasal 2 UUKPKPU, pihak yang dapat mengajukan permohonan pailit adalah :

- 1) Debitur, apabila memperkirakan atau dapat memperkirakan bahwa tidak sanggup membayar utang-utangnya yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih.

- 2) Kreditur, baik Kreditur Konkuren, Kreditur Separatis, maupun Kreditur Preferen. Kreditur Preferen dan Separatis yang mengajukan permohonan pailit, tidak kehilangan hak agunan atas kebendaan yang dimiliki dan juga tidak kehilangan haknya untuk didahulukan.
- 3) Kejaksaan untuk kepentingan umum, yakni kepentingan bangsa dan negara, dan/atau kepentingan masyarakat luas, misalnya :
 - a) Debitur melarikan diri;
 - b) Debitur menggelapkan bagian dari harta kekayaan;
 - c) Debitur mempunyai utang kepada Badan Usaha Milik Negara atau badan usaha lain yang menghimpun dan dari masyarakat;
 - d) Debitur mempunyai utang yang berasal dari penghimpun dana dari masyarakat luas;
 - e) Debitur tidak beritikad baik atau tidak kooperatif dalam menyelesaikan masalah utang piutang yang telah jatuh waktu; atau
 - f) Dalam hal lainnya menurut kejaksaan merupakan kepentingan umum.
- 4) Bank Indonesia, dalam hal Debitur adalah bank. Kewenangan ini diberikan semata-mata didasarkan atas penilaian kondisi keuangan dan kondisi perbankan secara keseluruhan. Kewenangan Bank Indonesia untuk mengajukan permohonan kepailitan ini tidak menghapuskan kewenangan Bank Indonesia terkait dengan ketentuan mengenai pencabutan izin usaha bank, pembubaran badan hukum dan likuidasi bank sesuai peraturan perundang-undangan.

- 5) Badan Pengawas Pasar Modal, dalam hak Debitur adalah Perusahaan Efek, Bursa Efek, Lembaga Kliring dan Penjamin, Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian. Kewenangan ini diberikan kepada Badan Pengawas Pasa Modal karena lembaga tersebut melakukan kegiatan yang berhubungan dengan dana masyarakat yang diinvestasikan dalam efek dibawah pengawasan badan ini.
- 6) Menteri Keuangan, dalam hal Debitur adalah Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Dana Pensiun, atau Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik. Kewenangan tersebut diberikan kepada Menteri Keuangan untuk membangun tingkat kepercayaan masyarakat atas pengelolaan dana masyarakat pada lembaga tersebut.⁶⁴

3. Asas-asas Kepailitan

Selanjutnya asas-asas hukum kepailitan berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang dalam penjelasan umumnya mengemukakan bahwa undang-undang tersebut didasarkan pada beberapa asas. Sebelum berbicara mengenai asas-asas yang diadopsi oleh UU-PKPU, perlu dicermati bahwa UU PKPU tidak membedakan antara proses kepailitan untuk perorangan maupun untuk perusahaan dan badan hukum lainnya, semua debitur diperlakukan sama.⁶⁵

⁶⁴ Dr. Syamsudin *op. cit.*, hlm.99

⁶⁵ Sutan remy, *op. cit.*, hlm 94

Asas-asas yang diadopsi oleh UU KPKPU antara lain adalah sebagai berikut :

- a. Asas keseimbangan, undang-undang ini mengatur beberapa ketentuan yang merupakan perwujudan dari asas keseimbangan, yaitu disatu pihak, terdapat ketentuan yang dapat mencegah terjadinya penyalahgunaan pranata dan lembaga kepailitan oleh Debitur yang tidak jujur, dilain pihak terdapat ketentuan yang dapat mencegah terjadinya penyalahgunaan pranata dan lembaga kepailitan oleh Kreditur yang tidak beritikad baik.
- b. Asas Kelangsungan Usaha, dalam undang-undang ini, terdapat ketentuan yang memungkinkan perusahaan debitur yang prospektif tetap dilangsungkan.
- c. Asas Keadilan, dalam kepailitan asas keadilan mengandung pengertian, bahwa ketentuan mengenai kepailitan dapat memenuhi rasa keadilan bagi para pihak yang berkepentingan. Asas keadilan adalah untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan pihak penagih yang mengusahakan pembayaran atas tagihan masing-masing terhadap Debitur, dengan tidak memedulikan Kreditur lainnya.
- d. Asas Integrasi, asas integrasi dalam undang-undang ini mengandung pengertian bahwa sistem hukum formal dan hukum materiilnya merupakan satu kesatuan yang utuh dari sistem hukum perdata dan hukum acara perdata nasional.⁶⁶

⁶⁶Lilik Mulyadi, *op. cit.*, hlm. 78

Menurut **Sutan Remy Sjahdeini** beberapa asas yang terkandung didalam Undang-Undang Kepailitan, yaitu sebagai berikut :⁶⁷

- a. **Asas “hukum kepailitan jangan sampai meredam minat investor terutama investor luar negeri untuk berinvestasi”**, maksudnya adalah undang-undang kepailitan harus dapat mendorong kegairahan investasi dan pasar modal, serta memudahkan perusahaan dalam negeri memperoleh kredit luar negeri. Undang-undang Kepailitan yang berlaku di Indonesia harus dapat mendorong investasi dalam negeri dan asing serta menumbuhkan kehidupan pasar modal, serta Undang-Undang Kepailitan harus kondusif untuk memudahkan bagi perusahaan Indonesia memperoleh kredit dari luar negeri.⁶⁸
- b. **Asas “kepailitan merupakan jalan terakhir untuk penyelesaian utang debitur”**, maksudnya adalah sebelum permohonan pailit dilakukan untuk menyelesaikan utang debitur, yang harus dilakukan pertama kali oleh para Kreditur dan Debitur adalah reorganisasi/perdamaian. Dengan kata lain, kepailitan seyogianya hanya merupakan *ultimum remedium (the first resort)*. Dengan berlakunya asas berlakunya usaha dalam UU KPKPU, maka dapat disimpulkan bahwa kepailitan jangan sampai menjadi *the first resort* tetapi hendaknya merupakan *the last resort* setelah usaha perdamaian atau reorganisasi yang berupa restrukturisasi utang dan restrukturisasi perusahaan dilaksanakan terlebih dahulu dan gagal dalam implementasinya.

⁶⁷Sutan Remy, *Op. cit.*, hlm. 94-126

- c. **Asas “Harta Kekayaan Debitur Pailit berada di bawah Sita Umum”**, maksudnya menurut definisi kepailitan dalam Pasal 1 angka 1 UU KPKPU, kepailitan adalah sita umum atas semua kekayaan Debitur Pailit yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh Kurator dibawah pengawasan hakim pengawas sebagaimana diatur dalam undang-undang ini. Harta kekayaan debitur pailit berada dibawah sita umum karena semua harta kekayaan Debitur tidak lagi dapat digunakan untuk hanya digunakan bagi pelunasan piutang Kreditur tertentu saja. Dengan telah ditetapkannya harta Debitur Pailit berada dibawah sita umum, maka harta kekayaan Debitur tidak lagi dapat dikenai sita khusus oleh penggugat yang memohon diletakkannya sita jaminan atau sita eksekusi.
- d. **Asas “harta kekayaan debitur pailit yang sudah berada dibawah sita umum dikelola kurator”**, maksudnya harta kekayaan Debitur yang telah berada dalam sita umum sebagai akibat putusan pailit pengadilan disebut Harta Pailit (*bankruptcy estate*). Debitur yang sudah dinyatakan pailit, tidak lagi dapat melakukan perbuatan hukum yang berkenaan dengan harta kekayaannya. Selanjutnya untuk melakukan perbuatan hukum menyangkut harta kekayaan itu dilakukan oleh likuidator (*trustee* atau *liquidator*) atau menurut UU KPKPU dilakukan oleh kurator dibawah pengawasan hakim pengawas.
- e. **Asas “tidak semua harta kekayaan debitur diletakan di bawah sita umum”**, tetapi Beberapa Jenis Kekayaan dan Pendapatan Debitur Dikecualikan untuk Dipakai sebagai Alat untuk Memperoleh Sumber

Uang Kehidupan Sehari-hari, maksudnya UU KPKPU memberikan pengecualian mengenai jenis harta pailit Debitur yang tidak berada di bawah sita umum dan tidak di bawah pengelolaan kurator sebagaimana diatur didalam Pasal 184 ayat (3) UU KPKPU yang menjelaskan bahwa “Debitur pailit dapat diberikan sekadar perabot rumah dan perlengkapannya, alat-alat medis yang digunakan untuk kesehatan, atau perabot kantor yang ditentukan oleh hakim pengawas”.

- f. **Asas “Para Kreditur tidak dapat lagi menghubungi Debitur Pailit untuk Menagih Piutangnya; selanjutnya para Kreditur diwajibkan berhubungan dengan Kurator”**, setelah Debitur dinyatakan pailit oleh pengadilan, para Kreditur tidak lagi dapat menghubungi Debitur secara langsung untuk melakukan penagihan piutangnya, karena harta kekayaan Debitur Pailit sudah berada dibawah sita umum dan selanjutnya pengelolaan harta kekayaan Debitur dilakukan oleh Kurator.
- g. **Asas “Harta pailit wajib dijual secara lelang kepada publik untuk hasilnya digunakan sebagai sumber pelunasan utang debitur kepada semua krediturnya”**, asas ini dianut oleh UU KPKPU sebagaimana ditentukan dan diatur dalam Pasal 185 UU KPKPU.
- h. **Asas “Memberikan manfaat dan perlindungan yang seimbang bagi Kreditur dan Debitur**, maksudnya undang-undang kepailitan harus memberikan perlindungan yang seimbang antara Kreditur dan Debitur. UU KPKPU diadakan untuk memberikan manfaat dan perlindungan kepada para Kredtur apabila Debitur tidak membayar utang-utangnya.

Dengan adanya undang-undang ini diharapkan para kreditur dapat memperoleh akses terhadap harta kekayaan dari Debitur yang dinyatakan Pailit karena tidak mampu lagi membayar utang-utangnya. Namun demikian, manfaat perlindungan yang diberikan oleh Undang-Undang Kepailitan bagi kepentingan Kreditur dan para *Stake Holder* Kreditur tidak boleh sampai merugikan kepentingan Debitur dan para *Stake Holder* Debitur yang bersangkutan.

- i. **Asas “Proses putusan pernyataan pailit harus sesingkat mungkin”,** suatu Undang-Undang Kepailitan harus menjamin proses kepailitan berjalan tidak berlarut-larut. Untuk mencapai tujuan itu, perlu adanya batasan terkait berapa lama proses kepailitan harus telah tuntas sejak proses kepailitan itu dimulai. Batas waktu tidak boleh terlalu lama tetapi juga tidak boleh terlalu pendek karena hanya akan mengakibatkan dihasilkannya putusan pengadilan yang mutunya mengecewakan.
- j. **Asas “Putusan pailit terbuka untuk umum”,** mengingat putusan pernyataan pailit terhadap seorang Debitur berdampak luas dan menyangkut kepentingan banyak pihak, maka proses kepailitan harus dapat diketahui oleh masyarakat luas. Putusan pailit terhadap seorang Debitur bukan saja menyangkut kepentingan satu atau dua orang Kreditur, tetapi juga menyangkut semua Kreditur, karena dengan putusan pailit oleh Pengadilan itu, maka terhadap harta Debitur diletakan sita umum. Oleh karena begitu banyak pihak yang berkepentingan dengan Debitur, maka semua hal sejak permohonan pernyataan pailit diajukan

kepada pengadilan, selama proses pemeriksaan berlangsung di pengadilan baik di pengadilan tingkat pertama, maupun banding/kasasi/peninjauan kembali, sampai selama tindakan pemberesan dilakukan oleh kurator, harus dapat diketahui oleh umum. Apabila berlangsung proses PKPU, maka yang harus diketahui oleh umum adalah segala hal yang menyangkut PKPU tersebut sejak proses itu dimulai, selama berlangsungnya proses negosiasi, dan sampai ketika terjadi putusan terhadap upaya PKPU atau restrukturisasi utang, baik berupa penerimaan ataupun penolakan terhadap upaya PKPU itu baik oleh Debitur ataupun Kreditor.

- k. **Asas “Perbuatan-perbuatan yang merugikan harta pailit adalah tindakan pidana”**, suatu Undang-Undang Kepailitan sebaiknya sekaligus memuat ketentuan sanksi pidana terhadap Debitur yang telah berada dalam keadaan keuangan yang insolven atau menuju ke arah keadaan keuangan yang insolven yang melakukan perbuatan-perbuatan yang merugikan Kreditor tertentu atau Kreditor pada umumnya. Selain itu harus memuat pula ketentuan-ketentuan sanksi pidana terhadap Kreditor tertentu yang bersekongkol atau konspirasi dengan Debitur insolven yang merugikan para kreditor lainnya. Suatu Undang-Undang Kepailitan sebaiknya memuat juga ketentuan-ketentuan sanksi pidana terhadap Debitur yang mereayasa atau menciptakan adanya Kreditor-Kreditor fiktif dalam rangka kepailitan.

4. Tujuan Kepailitan

Dikaji dari perspektif normatif, tujuan Kepailitan dan PKPU hakikatnya adalah untuk menghindari perebutan harta Debitur, agar Kreditor pemegang hak jaminan kebendaan dengan cara menjual barang milik Debitur tanpa memperhatikan kepentingan Debitur atau Kreditor lainnya dan untuk menghindari adanya kecurangan-kecurangan yang dilakukan oleh salah seorang Kreditor atau Debitur sendiri. Tegasnya, dari perspektif normatif tujuan kepailitan dan PKPU adalah berorientasi pada aspek dan dimensi harta Debitur terhadap para Krediturnya.⁶⁹

Dikaji dari perspektif pandangan para ahli menurut **Radin**, tujuan kepailitan adalah untuk memberikan suatu forum kolektif untuk memilah-milah hak-hak dari berbagai penagih terhadap aset seorang Debitur yang tidak cukup nilainya untuk membayar semua tagihan-tagihan para kreditor tersebut.⁷⁰

Kemudian menurut **Sutan Remy Sjahdeini** tujuan utama dari hukum kepailitan (*bankruptcy law*) adalah :⁷¹

- a. Menjamin agar pembagian harta kekayaan Debitur diantara para Kreditor sesuai dengan asas *pari passu* (membagi secara proporsional harta kekayaan Debitur kepada para Kreditor Konkuren berdasarkan perimbangan besarnya tagihan masing-masing);

⁶⁹Lilik Muyadi, *Perkara Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) Teori dan Praktik*, PT. Alumni, 2013, hlm. 71

⁷⁰Sutan Remy Sjahdeini, *Sejarah, Asas, dan Teori Hukum Kepailitan memahami Undang-Undang No.37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Kenacana, 2016, hlm. 4

⁷¹*Ibid.*, hlm.5-9

- b. Memberikan kesempatan kepada Debitur untuk berunding dengan para Krediturnya untuk melakukan restrukturisasi utang, baik dengan penjadwalan kembali pelunasan utang Debitur, dengan atau tanpa perubahan syarat-syarat perjanjian utang, dengan atau tanpa pemberian pinjaman baru;
- c. Melindungi para Kreditur konkuren untuk memperoleh hak mereka sehubungan dengan berlakunya asas jaminan, bahwa : “semua harta kekayaan Debitur baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak, baik yang telah ada maupun yang baru akan ada di kemudian hari, menjadi jaminan bagi perikatan Debitur”, yaitu dengan cara memberikan fasilitas dan prosedur untuk mereka dapat memenuhi tagihan-tagihannya kepada Debitur;
- d. Memastikan siapa saja para Kreditur yang memiliki tagihan (piutang) terhadap Debitur pailit dengan melakukan pendaftaran para kreditur;
- e. Mencegah agar Debitur tidak melakukan perbuatan-perbuatan yang dapat merugikan kepentingan para Kreditur. Dengan dinyatakan seorang Debitur pailit, maka Debitur menjadi tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengurus dan memindahtangankan harta kekayaannya. Putusan pailit memberikan status hukum dari harta kekayaan Debitur berada dibawah sita umum;
- f. Memastikan kebenaran jumlah dan keabsahan piutang para Kreditur dengan melakukan verifikasi.

5. Akibat Hukum Kepailitan

Konsekuensi dari suatu putusan pernyataan pailit menimbulkan akibat hukum yang baru. Oleh karena itu, harus dengan vonnis dan tidak dengan penetapan atau *beschikking*. Mengenai akibat-akibat kepailitan tersebut UU KPKPU mengatur secara khusus yaitu dalam Bab II Bagian kedua.

- a. Akibat terhadap harta kekayaan, Pasal 21 UU KPKPU menyebutkan bahwa kepailitan meliputi seluruh kekayaan Debitur pada saat pernyataan pailit diucapkan serta segala sesuatu yang diperoleh selama kepailitan. Ketentuan ini menunjukkan bahwa kepailitan itu mengenai harta Debitur dan bukan meliputi diri Debitur. Ketentuan ini dapat dihubungkan dengan Pasal 24 ayat (1) UU KPKPU yang menyatakan bahwa Debitur demi hukum kehilangan haknya untuk menguasai dan mengurus kekayaannya yang termasuk dalam harta pailit, sejak tanggal putusan pailit diucapkan.
- b. Akibat terhadap perikatan Debitur, sesudah ada putusan pernyataan pailit. Apabila sesudah Debitur dinyatakan pailit kemudian timbul perikatan, maka perikatan Debitur tersebut tidak dapat dibayar dari harta pailit.
- c. Akibat terhadap transfer dana, Pasal 24 ayat (3) UU KPKPU mengatur bahwa apabila sebelum putusan pailit diucapkan telah dilaksanakan transfer dana melalui bank atau lembaga selain bank pada tanggal putusan dimaksud, transfer tersebut wajib diteruskan. Penjelasan pasal ini menyebutkan bahwa transfer dana melalui bank perlu dikecualikan untuk menjamin kelancaran dan kepastian sistem transfer melalui bank. Hal ini berlaku pula untuk transaksi efek yang dilakukan sebelum putusan

pernyataan pailit diucapkan menurut ketentuan Pasal 24 ayat (4) UU KPKPU.

- d. Akibat terhadap hukuman kepada Debitur, kemungkinan setelah dinyatakan pailit, debitur mendapatkan suatu hukuman badan yang tidak berkaitan dengan masalah ke menegaskan bahwa penghukuman tersebut tidak mempunyai akibat hukum terhadap harta pailit.
- e. Akibat hukum terhadap tuntutan atas harta pailit, dengan adanya putusan pailit, mereka yang selama berlangsungnya kepailitan melakukan tuntutan untuk memperoleh pemenuhan perikatan dari harta pailit yang ditujukan terhadap Debitur pailit, hanya dapat diajukan dengan mendaftarkannya untuk dicocokkan. Ketentuan Pasal 25 UU KPKPU ini mengandung arti bahwa mereka yang merasa sebagai Kreditor apabila bermaksud melakukan tuntutan prestasi kepada harta pailit, harus mendaftarkan piutangnya itu untuk dicocokkan dalam verifikasi.
- f. Akibat hukum terhadap eksekusi (pelaksanaan putusan hakim). Melihat ketentuan Pasal 31 UU KPKPU maka diketahui bahwa dengan adanya putusan pernyataan pailit mengakibatkan segala penetapan pelaksanaan pengadilan terhadap setiap bagian dari kekayaan Debitur yang telah dimulai sebelum kepailitan, harus dihentikan seketika dan sejak itu tidak ada suatu putusan yang dapat dilaksanakan termasuk atau juga dengan menyandera Debitur.
- g. Akibat kepailitan terhadap uang paksa (*Dwangsom*), Pasal 32 UU KPKPU menyebutkan bahwa selama kepailitan tidak dikenakan uang paksa.

Menurut penjelasan Pasal 32 UU KPKPU uang paksa yang dimaksud mencakup uang paksa yang dikenakan sebelum putusan pernyataan pailit diucapkan.⁷²

6. Kepailitan dalam Islam

Kepailitan dalam bahasa arab berasal dari kata “*falasafa*” (*verb* atau kata kerja), “*aflas*” (*superlative degree*), dan “*fuluus*” (bentuk *masdar* atau *infinitive*). Seseorang dikatakan pailit jika sebelumnya ia memiliki uang (*dirham*) banyak kemudian uang tersebut habis. Jika lafal “*falasa*” diganti dengan “*alfanasa*” (*laam* diganti dengan *nun*), maka ini berarti “kefakiran yang sangat”. Dalam kamus *al-Muhiith*, *al-Falasa* bentuk jamaknya adalah “*aflasa*” dan “*fuluusan*”, artinya seseorang dikatakan pailit jika ia tidak mempunyai harta lagi. Pada hakikatnya adalah perubahan seseorang dari kehidupan yang tadinya mudah menjadi kehidupan yang susah karena ia tidak mempunyai harta, dan hakim menetapkan sebagai orang yang pailit.⁷³

Ada beberapa pengertian kepailitan menurut ahli hukum islam yang Pertama, ungkapan tentang “kondisi seorang debitor yang tidak dapat membayar utangnya secara lazim”. Kedua, dikatakan pailit karena “jumlah utangnya jauh melebihi jumlah hartanya”, atau dalam ungkapan lain “seseorang yang seluruh hartanya tidak cukup untuk membayar utangnya”. Ketiga, kepailitan adalah “larangan yang dikeluarkan seorang hakim

⁷²H. Man S. Sastrawidjaja, *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, PT. Alumni, 2006, hlm.107-117

⁷³Siti Anisah, *Perlindungan Kepentingan Kreditor dan Debitor dalam Hukum Kepailitan di Indonesia (Studi Putusan-Putusan Pengadilan)*, Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm. 409

terhadap debitor pailit untuk tidak mengelola hartanya, seperti di dalam *rahn* (harta seseorang yang menjadi jaminan atas perikatannya).⁷⁴

Islam telah memperkenalkan dua konsep ketentuan akad dalam utang piutang, yaitu *al-I'sar* dan *al-Iflas*. *Al-I'sar* yang berarti “sempit” atau “kekurangan”. Menurut para ahli hukum islam *al-I'sar* merupakan suatu keadaan, dimana seseorang tidak mampu membiayai atau membayar utang yang bersifat kebendaan, atau dalam istilah ekonomi merupakan suatu ketidak mampuan seseorang untuk membayar utangnya pada waktu yang telah ditetapkan, atau keadaan dimana seorang pengusaha (perusahaan) di mana asetnya tidak cukup untuk menutupi utangnya. Pengertian *al-Iflas* menurut istilah adalah “jumlah nominal utang seseorang lebih besar dari harta yang dimilikina, meskipun orang tersebut semula tergolong mampu dan mempunyai harta, tetapi jumlahnya lebih kecil dari utangnya. Dalam hukum *al-Iflas*, jika utang yang dimiliki debitor lebih besar dari harta yang dimilikinya, sementara pihak kreditor meminta agar orang tersebut dilarang untuk membelanjakan hartanya (*hajr*), maka hakim wajib menyatakan pailit terhadap debitor itu.⁷⁵

Dalam hukum kepailitan islam, permohonan pernyataan pailit dapat disampaikan oleh seseorang atau lebih kreditor, di mana hak para kreditornya ada pada harta debitor. Permonan pernyataan pailit yang diajukan oleh kreditur dapat dilakukan dengan beberapa syarat. Pertama, utang debitor jelas-jelas sudah jatuh tempo (*mu'ajjal*). Kedua, utang yang

⁷⁴*Ibid*, hlm. 410

⁷⁵*Ibid*, hlm 411

dimiliki oleh debitor harus lebih besar dari seluruh aset debitor, apabila set debitor seimbang dengan utangnya dan debitor dapat menggaji karyawannya, maka tidak boleh ada pernyataan pailit. Aset-aset debitor harus jelas berada dalam kekuasaan debitor dan dimiliki olehnya.⁷⁶

Terdapat 2 (dua) persyaratan pernyataan pailit kepada debitor dalam hukum islam, pertama adanya unsur perdagangan atau bisnis (*al-Shifat al-Tijariyah*). Kedua, ketidakmampuan debitor untuk melunasi utang (*al-Tawaaqquf'an al-Daf'i*). *Iflas* merupakan keadaan yang pengaturannya dibuat secara khusus, yaitu hanya untuk perdagangan atau bisnis dan tidak berkaitan dengan hal lain. Apabila telah terpenuhi unsur *iflas* selanjutnya adalah pembuktian mengenai apakah debitor telah benar-benar tidak mampu ataukah debitor masih mampu melunasi utang-utangnya. Ketidakmampuan debitor melunasi utang-utangnya menjadi salah satu syarat kumulatif yang harus dipenuhi setelah syarat pertama yaitu adanya unsur bisnis atau perdagangan, yang harus dipenuhi oleh seseorang untuk mengajukan permohonan pailit, baik untuk dirinya sendiri (debitor) maupun untuk orang lain (kreditor) harus dapat membuktikan adanya unsur perdagangan dan adanya bukti mengenai keadaan tidak mampu debitor untuk melunasi utang-utangnya.⁷⁷

Putusan pernyataan pailit dalam hukum islam dilakukan oleh pengadilan. Pengajuan permohonan pernyataan pailit kepada Pengadilan merupakan tahap awal dimulainya proses kepailitan. Tidak adanya

⁷⁶*Ibid, hlm 413*

⁷⁷*Ibid, hlm. 417-419*

kepailitan tanpa adanya permohonan pernyataan pailit kepada pengadilan. Kepailitan sebagai perintah pengadilan , di satu sisi melarang seseorang yang sudah dinyatakan pailit untuk melakukan transaksi dengan harta kekayaan yang dimilikinya. Disisi lain, mengizinkan para kreditor untuk melindungi hak-hak yang dimilikinya. Permohonan pernyataan pailit kepada pengadilan adalah untuk melindungi kepentingan kreditor, apabila pengadilan memutus bahwa debitor dalam keadaan pailit maka pengadilan dapat menyita harta debitor dan membagikannya kepada para kreditor. Pendapat para ahli hukum islam berkaitan dengan masalah ini adalah Nabi Muhammad yang melarang *mu'adh* untuk mengelola harta yang dimilikinya, karena memiliki utang lebih banyak daripada harta miliknya, selanjutnya harta Mu'adh dijual untuk melunasi utang-utang kepada para kreditornya.⁷⁸

Pada dasarnya, baik dalam hukum kepailitan islam maupun hukum kepailitan barat terdapat pandangan yang sama mengenai pengampunan terhadap debitor pailit. Tujuan pengampunan terhadap debitor pailit antara lain untuk mencegah agar debitor tidak melakukan perbuatan-perbuatan yang dapat merugikan kepentingan para kreditornya, demikian tujuan adalah untuk melindungi kreditor.

Dalam hukum kepailitan islam, pengampunan (*hajr*) terhadap debitor bergantung kepada keputusan hakim. Sumber hukum *al-hajr* dalam al-Quran surat al-Nissa:5, yang menyatakan “ dan janganlah kamu serahkan

⁷⁸*Ibid*, hlm. 422

kepada orang yang belum sempurna akal nya, harta (mereka yang ada dalam kekuasaanmu) yang dijadikan Allah sebagai pokok kehidupan..” Orang yang belum sempurna akal nya ialah anak yatim yang beklum baligh atau orang dewasa yang tidak mengatur hak harta bendanya.

Kebanyakan ahli hukum islam berpendapat diperbolehkannya penerapan sanksi *hajr* terhadap debitor pailit sebagai upaya preventif bagi kemaslahatan para kreditor. *Hajr* bagi debitor pailit berupa larangan baginya untuk mengelola harta kekayaannya, serta penangguhan pembayaran terhadap kewajibannya. *Hajr* dilakukan berdasarkan putusan pengadilan, selanjutnya harta kekasaan debitor dijual untuk dibagi menurut keseimbangan kepada para kreditornya.⁷⁹

Selanjutnya dalam hukum kepailitan islam, setelah penjualan harta pailit dan dilakukan pembagiannya kepada para kreditornya, maka selesailah proses kepailitian debitor. Selesainya keadaan pailit menyebabkan pertama, terlepas *hajr* (pengampuan) dari debitor pailit. Kedua, *hajr* tidak dapat terlepas kecuali dengan putusannya sehingga ia tidak dapat lepas kecuali dengan pencabutannya.⁸⁰

⁷⁹*Ibid*, hlm. 426

⁸⁰*Ibid*, hlm. 440

BAB III

SITA ASET ANAK PERUSAHAAN BUMN DALAM *HOLDING* BUMN

A. Sita Umum terhadap Aset Anak Perusahaan BUMN dalam *Holding* BUMN

1. Status Anak Perusahaan dalam *holding* BUMN

Pembentukan *holding* dalam BUMN merupakan salah satu upaya pemerintah guna meningkatkan *value creation* BUMN. Menurut pandangan hukum, terdapat pemisahan harta kekayaan antara induk dan anak perusahaan dan induk perusahaan dalam *holding* BUMN. Saat ini yang menjadi landasan yuridis tentang pelaksanaan *holding* BUMN adalah Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 yang merupakan perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas (selanjutnya disingkat Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016). Dikeluarkannya Peraturan Pemerintah 72 tahun 2016 ini merupakan penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah 44 tahun 2005 sekaligus untuk memperjelas dan mempertegas dasar hukum pembentukan *holding* BUMN.

Keluarnya Peraturan Pemerintah 72 tahun 2016 tidak serta merta menyelesaikan permasalahan hukum yang timbul atas pembentukan *holding* BUMN. Secara substansi masih ada beberapa hukum yang saling bertentangan dengan peraturan di atasnya diantaranya Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disingkat UU

BUMN), Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disingkat UU PT), dan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disingkat UU Keuangan Negara).⁸¹ Salah satu yang menjadi point kritis didalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2016 ini adalah terkait status anak perusahaan BUMN dalam *holding* BUMN.

Kedudukan anak perusahaan BUMN dalam konsep *holding* BUMN berdasarkan Pasal 2A ayat (2) Peraturan Pemerintah 72 tahun 2016 menjelaskan secara eksplisit mengenai anak perusahaan BUMN yaitu :

“dalam hal kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN lain sehingga sebagian besar saham dimiliki oleh BUMN lain maka BUMN tersebut menjadi anak perusahaan BUMN dengan ketentuan negara wajib memiliki saham dengan hak istimewa yang diatur dalam anggaran dasar.”

Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2016 juga memberikan hak istimewa kepada anak perusahaan BUMN, dalam Pasal 2A ayat (7) mengatur bahwa terhadap anak perusahaan BUMN dapat diperlakukan sama dengan BUMN dalam hal melaksanakan tugas umum serta diberikan kebijakan khusus untuk mengelola sumber daya alam.⁸²

Pasal 2A ayat (2) Peraturan Pemerintah nomor 72 tahun 2016 ini apabila di pelajari lebih dalam, merupakan upaya pemerintah untuk mengontrol anak perusahaan BUMN dalam *holding* BUMN. Bentuk kendali BUMN atas anak usahanya yang dilakukan oleh pemerintah adalah melalui

⁸¹Toto Pranoto, *op.cit*, hlm. 95.

⁸²Pasal 2A ayat (7) Peraturan Pemerintah 72 Tahun 2016.

saham dwiwarna dimana negara tetap memiliki saham (saham seri A) terhadap anak perusahaan BUMN dengan memiliki hak istimewa (hak untuk menyetujui antara lain: pengangkatan anggota Direksi dan Anggota Komisaris, perubahan anggaran dasar, perubahan struktur kepemilikan saham, penggabungan, peleburan, pemisahan dan pembubaran serta pengambilalihan perusahaan oleh perusahaan lain).⁸³

Dilihat dari UU PT terkait status anak perusahaan memang tidak memuat pengertian perusahaan grup ataupun sebab lahirnya anak perusahaan. Akan tetapi Undang-Undang sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas telah memuat tentang ketentuan mengenai kausa lahirnya konsep perusahaan grup. Memori penjelasan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 menjelaskan tentang anak perusahaan adalah perseroan yang memiliki hubungan khusus dengan perusahaan lainnya yang terjadi karena : ⁸⁴

- a. lebih dari 50% (lima puluh persen) sahamnya dimiliki oleh induk perusahaannya;
- b. lebih dari 50% (lima puluh persen) suara dalam RUPS dikuasai oleh induk perusahaannya;
- c. kontrol atas jalannya perseroan, pengangkatan, dan pemberhentian direksi dan komisaris sangat dipengaruhi oleh Induk perusahaannya.

⁸³ http://jdih.bumn.go.id/berita/menjawab-isu-isu-di-seputar-terbitnya-Peraturan_pemerintah-72-tahun-2016 diakses pada tanggal 05 Juni 2018, pukul 02.19 WIB.

⁸⁴ Memori Penjelasan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas.

Apabila menggunakan pengertian yang terdapat pada memori penjelasan pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995, kausa lahirnya keterkaitan antara induk terhadap anak perusahaan dalam kontruksi perusahaan grup adalah sebagai berikut :

- a. kepemilikan induk atas saham anak perusahaan dalam jumlah signifikan memberikan kewenangan kepada induk perusahaan untuk bertindak sebagai pimpinan sentral yang mengendalikan anak-anak perusahaan sebagai kesatuan manajemen. Salah satu fungsi kepemilikan saham induk perusahaan pada anak perusahaan adalah memberikan hak suara kepada induk perusahaan untuk mengendalikan anak perusahaan melalui berbagai pengendalian yang ada seperti Rapat Umum Pemegang Saham. Pasal 84 ayat (1) UU PT menyatakan bahwa setiap saham yang dikeluarkan memiliki satu hak suara, kecuali anggaran dasar menentukan lain. Implikasinya adalah induk perusahaan sebagai pemegang saham mayoritas memberikan kepada induk untuk dapat mengarahkan jalannya rapat umum pemegang saham.
- b. Induk perusahaan memiliki kendali terhadap anak perusahaan melalui mekanisme RUPS anak perusahaan, sehingga induk perusahaan dapat menetapkan hal-hal strategis yang dapat mendukung pencapaian tujuan perusahaan grup sebagai kesatuan ekonomi.
- c. Melalui kepemilikan atas saham anak perusahaan, induk perusahaan memiliki kewenangan untuk menempatkan anggota direksi dan/atau komisaris induk perusahaan untuk merangkap menjadi direksi/komisaris

anak perusahaan. Hal ini merupakan bentuk pengendalian yang dilakukan oleh induk perusahaan terhadap anak perusahaan secara tidak langsung, sehingga induk perusahaan mampu mengetahui perkembangan kegiatan usaha yang dilakukan oleh anak perusahaan agar tidak melenceng dari kepentingan perusahaan sebagai kesatuan ekonomi.⁸⁵

Apabila ditinjau dari status permodalan anak perusahaan BUMN, berdasarkan Pasal 2A ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2016 sebagaimana telah dijelaskan diatas, anak perusahaan BUMN mendapatkan modal negara yang berasal dari saham induk perusahaan BUMN. Pada dasarnya penyertaan modal negara adalah pemisahan kekayaan negara dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) atau penetapan cadangan perusahaan lain untuk dijadikan sebagai modal BUMN dan/atau Perseroan Terbatas lainnya, dan dikelola secara korporasi.⁸⁶

Selanjutnya, pengertian penyertaan modal pemerintah pusat/daerah berdasarkan Pasal 1 angka 19 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara atau Daerah adalah pengalihan kepemilikan barang milik negara/daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham negara atau daerah pada BUMN, BUMD atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara.⁸⁷ Sedangkan penyertaan modal berdasarkan Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor

⁸⁵Sulistiowati, *op.cit.*, hlm. 21-22.

⁸⁶Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 .

⁸⁷Pasal 1 angka 19 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang *Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah*.

1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah adalah bentuk investasi pemerintah pada Badan Usaha dengan mendapat hak kepemilikan, termasuk pendirian Perseroan Terbatas dan/atau pengambilalihan Perseroan Terbatas.⁸⁸

Secara substansi penyertaan modal negara sama dengan penyertaan modal pemerintah. Istilah penyertaan modal negara yang terdapat pada Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang tata cara penyertaan dan penatausahaan modal negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas, sedangkan istilah penyertaan modal pemerintah/daerah terdapat pada Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Barang Milik Negara/Daerah.⁸⁹

Adapun dalam pelaksanaan penyertaan modal, negara/daerah dapat melakukan penyertaan modal untuk :⁹⁰

- a. Pendirian BUMN/Perseroan terbatas;
- b. Penyertaan modal negara pada Perseroan terbatas yang didalamnya belum terdapat saham milik negara, yang dilakukan dalam keadaan tertentu untuk menyelematkan perekonomian nasional;
- c. Dan penyertaan modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas yang di dalamnya telah terdapat saham milik negara, dalam rangka :
 - 1) Memperbaiki struktur permodalan BUMN/Perseroan terbatas;
 - 2) Meningkatkan kapasitas usaha BUMN/Perseroan Terbatas

⁸⁸Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang *Investasi Pemerintah*.

⁸⁹Yanuar Syaripullih, *Aspek Hukum Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Kepada BUMN/BUMD/Badan Hukum Lainnya*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol.9 No.4, 2012, hlm. 628.

⁹⁰*Ibid.*

Penyertaan modal negara tersebut dilakukan dengan memperhatikan kemampuan keuangan negara.

Sumber Penyertaan Modal Negara kedalam BUMN dan Perseroan Terbatas bersumber berdasarkan ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 bersumber dari :⁹¹

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, yang meliputi :
 - 1) dana segar
 - 2) barang milik negara
 - 3) piutang negara pada BUMN atau Perseroan terbatas
 - 4) saham milik negara pada BUMN atau Perseroran terbatas yang hanya bisa dilakukan oleh pemerintah pusat tanpa melalui mekanisme anggaran pendapatan dan belanja negara dan apabila saham milik negara pada BUMN ini dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN lain sehingga sebagian besar sahamnya dimiliki oleh BUMN lain, maka BUMN tersebut menjadi anak perusahaan BUMN dengan ketentuan negara wajib memiliki saham dengan hak istimewa yang diatur dalam anggaran dasar, dan
 - 5) aset negara lainnya
- b. Kapitalisasi cadangan dan/atau
- c. Sumber lainnya yang bisa berasal dari keuntungan revaluasi aset, dan/atau agio saham.

⁹¹Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2016.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya BUMN merupakan badan usaha yang memiliki sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Kekayaan negara yang dipisahkan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan UU BUMN dalam pasal 1 angka 10 adalah :

“kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada persero dan/atau perum serta perseroan terbatas lainnya.”

Selanjutnya, dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN dijelaskan tentang :

“yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari anggaran pendapatan dan belanja negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.”

Kekayaan negara yang sudah dipisahkan merupakan kekayaan negara yang bersumber dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal kepada BUMN. Kekayaan negara yang dipisahkan ke dalam BUMN melalui penyertaan modal tersebut tidak lagi dikelola berdasarkan sistem APBN yang mekanismenya diatur berdasarkan undang-undang, melainkan berdasarkan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.⁹²

Implikasi hukum yang timbul terhadap kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk penyertaan modal negara pada suatu Persero tidak dapat dikatakan sebagai keuangan publik lagi. Status hukum keuangan publik

⁹²Alfin sulaiman, *Keuangan Negara pada Badan Usaha Milik Negara dalam perspektif Ilmu Hukum*, PT. Alumni, 2011 hlm. 50.

didalam saham persero, tidak lagi menjadi bentuk keuangan publik yang tunduk pada ketentuan dibidang keuangan publik seperti Undang-Undang Keuangan Negara ataupun Undang-Undang Perbendaharaan Negara, karena status hukumnya telah berubah menjadi uang Persero yang tunduk pada Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang Perseroan Terbatas. Berdasarkan konsep tersebut, imunitas publik negara sebagai badan hukum publik pun otomatis berubah menjadi badan hukum privat pemegang saham, yang kedudukannya sama dengan pemegang saham lainnya. Sehingga, status keuangan negara yang ditanamkan dalam perseroan terbatas atau BUMN, bertransformasi bentuk hukumnya menjadi keuangan perserotan terbatas atau BUMN karena telah beralih fungsi dan status hukum dari keuangan publik menjadi keuangan privat.⁹³

Penyertaan modal negara kepada anak perusahaan BUMN berdasarkan Peraturan Pemerintah 72/2016 Pasal 2A ayat (1) dan (2) adalah :

“(1) penyertaan modal negara yang berasal dari kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas sebagai mana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d kepada BUMN atau Perseroan Terbatas lain, dilakukan oleh Pemerintah Pusat tanpa melalui mekanisme anggaran pendapatan dan belanja negara.”

“(2) dalam hal kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN lain sehingga sebagian besar saham dimiliki oleh BUMN lain maka BUMN tersebut menjadi anak perusahaan BUMN dengan ketentuan negara wajib memiliki saham dengan hak istimewa yang diatur dalam anggaran dasar.”

⁹³Arifin P. Soeria Atmadja, *Implikasi Pengelolaan, Tanggung Jawab dan Pemeriksaan BUMN, dalam : Gagasan dan Pemikiran Tentang Pembaharuan Hukum Nasional, Vol. II*, Tim Pakar Hukum Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, hlm.62 dalam buku Andriani Nurdin, *Kepailitan BUMN Persero berdasarkan Asas Kepastian Hukum*, hlm. 294.

Pasal ini merupakan salah satu pasal yang menjadi point kritis dalam Peraturan Pemerintah 72 tahun 2016, dikarenakan ketentuan didalam pasal tersebut dirasa bertentangan dengan Undang-Undang Keuangan Negara dimana bila ada perubahan peruntukan dana yang berasal dari APBN harus melalui pembahasan terlebih dahulu dengan DPR.

Terdapat perbedaan konsep antara penyertaan modal negara kepada BUMN berdasarkan Undang-Undang Keuangan negara, dengan penyertaan modal negara kepada anak perusahaan BUMN yang diatur dalam Peraturan Pemerintah 72 tahun 2016. Penyertaan modal negara kepada BUMN merupakan penyertaan langsung yang dilakukan langsung oleh pemerintah yang modalnya berasal dari APBN yang selanjutnya pembinaan dan pengelolaanya dilakukan berdasarkan prinsip perusahaan yang sehat.

Sementara, penyertaan modal negara kepada anak perusahaan BUMN sebagaimana dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2016 adalah penyertaan modal negara yang berasal dari saham milik negara pada BUMN atau Perseroan terbatas kepada BUMN atau Perseroan terbatas lain sehingga tidak melalui mekanisme pembahasan di DPR, karena saat pemerintah menyertakan modal kepada BUMN menjadi saham, sudah melalui mekanisme APBN, sehingga statusnya berubah menjadi “kekayaan negara yang dipisahkan”. Dalam penjelasan Pasal 4 UU BUMN disebutkan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan tidak lagi mengikuti mekanisme APBN.⁹⁴

⁹⁴[http://jdih.bumn.go.id/berita/menjawab-isu-isu-di-seputar-terbitnya-Peraturan Pemerintah-72-tahun-2016](http://jdih.bumn.go.id/berita/menjawab-isu-isu-di-seputar-terbitnya-Peraturan-Pemerintah-72-tahun-2016) diakses pada tanggal 5 Juni 2018 pukul 15.30.

Penyertaan modal negara kedalam anak perusahaan BUMN sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2A ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2016 tersebut menjelaskan bahwa dalam hal penyertaan modal negara berupa saham milik negara pada BUMN lain kepada anak perusahaan BUMN dilakukan tanpa melalui mekanisme APBN karena saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas pada hakekatnya merupakan kekayaan negara yang sudah dipisahkan dari anggaran pendapatan dan belanja negara, sehingga pengalihan saham dimaksud untuk dijadikan penyertaan pada BUMN atau Perseroan terbatas tidak lagi dilakukan melalui mekanisme APBN.

Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 2A ayat (3) dan (4) Peraturan Pemerintah 72 Tahun 2016 berbunyi :

“(3) kekayaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas, bertransformasi menjadi saham/modal negara pada BUMN atau Perseroan terbatas”

“(4) kekayaan negara yang bertransformasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3), menjadi kekayaan BUMN atau Perseroan terbatas tersebut”

Berdasarkan penjelasan dalam kedua Pasal tersebut dapat dilihat bahwa mekanisme penyertaan modal negara yang berasal dari saham milik negara pada BUMN atau Perseroan terbatas kepada BUMN atau Perseroan terbatas lain mengakibatkan kekayaan negara berubah menjadi kekayaan anak perusahaan BUMN atau bahkan Perseroan Terbatas.

Pasal ini juga dirasa menjadi paradox apabila merujuk kepada Undang-Undang Keuangan Negara dan Putusan MK No. 48/PUU-XI/2013

yang mengukuhkan status kekayaan negara yang bersumber dari keuangan negara dan dipisahkan dari APBN untuk disertakan menjadi penyertaan modal di BUMN tetap menjadi bagian dari rezim keuangan negara.⁹⁵

Mengingat penyertaan modal negara kepada anak perusahaan BUMN sebagaimana dijelaskan diatas berasal dari saham induk perusahaan, dimana saham induk perusahaan BUMN merupakan saham/modal yang berasal dari kekayaan yang sudah dipisahkan yang selanjutnya dikelola berdasarkan prinsip perusahaan yang sehat. Sementara itu, UU Keuangan Negara serta pasca dikeluarkannya Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013 menjelaskan bahwa kekayaan negara yang sudah dipisahkan tetap termasuk kedalam rezim keuangan negara.

Namun, perlu diketahui terlebih dahulu bahwa keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.⁹⁶

Keuangan negara yang dimaksud berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 UU Keuangan Negara meliputi :

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara;

⁹⁵<http://www.bpk.go.id/news/pemisahan-kekayaan-negara-di-bumn> diakses pada tanggal 5 Juni, Pukul 16.00 WIB.

⁹⁶Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;
- g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/daerah;
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.⁹⁷

Ruang lingkup keuangan negara yang digunakan dalam pendekatan merumuskan keuangan negara menurut penjelasan umum angka 3 UU Keuangan Negara dilihat dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan adalah sebagai berikut :

- a. Dilihat dari sisi obyek yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

⁹⁷Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

- b. Dilihat dari sisi subyek yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah. Perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.
- c. Dilihat dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana disebut diatas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggung jawaban.
- d. Dilihat dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut diatas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.⁹⁸

Pasal 2 huruf (g) UU Keuangan Negara menegaskan bahwa ruang lingkup keuangan negara termasuk kekayaan negara/daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan/negara daerah. Demikian pula, Pasal 2 huruf i UU Keuangan Negara yang menegaskan bahwa kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan oleh negara, megandung makna bahwa kekayaan swasta yang memperoleh fasilitas dari negara termasuk kedalam rezim keuangan negara.

⁹⁸Hernold Ferry Makawimbing, *Memahami dan Menghindari Perbuatan Merugikan Keuangan Negara dalam Tindakan Pidana Korupsi dan Pencucian Uang*, Thafa Media, 2015, hlm. 12-13.

Akan tetapi, BUMN merupakan subyek hukum yang berbeda dengan negara, ataupun lembaga atau organ penyelenggaraan negara lainnya. BUMN merupakan badan hukum yang dibentuk dengan kekayaan negara yang sudah dipisahkan. Dalam teori hukum, sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya pemisahan kekayaan menyebabkan terjadinya transformasi hukum bentuk keuangan publik menjadi privat, yang mengakibatkan lahirnya subyek hukum baru yaitu badan hukum.

Sebagian besar atau seluruh permodalan pada BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, berdasarkan ketentuan tersebut maka demi hukum kekayaan negara yang telah dipisah dan menjadi bagian dalam permodalan BUMN sah menjadi milik BUMN itu sendiri. Negara tidak mempunyai kekuasaan yang bebas terhadap sebagian kekayaan negara yang dipisahkan untuk menjadi modal perseroan karena telah dikonversi menjadi hak pemegang saham sebagaimana diatur dalam UU PT. Kekayaan negara yang sudah dipisahkan, maka hubungan kepemilikan negara terhadap kekayaan negara tersebut telah terputus.⁹⁹ Oleh sebab itu, ketentuan Pasal 2A ayat (3) dan (4) Peraturan Pemerintah Nomor 72/2016 yang menjelaskan bahwa kekayaan negara yang berasal dari saham negara pada induk perusahaan BUMN yang dijadikan penyertaan modal kepada anak perusahaan BUMN tidak termasuk kedalam ketentuan rezim keuangan negara.

⁹⁹Henny Juliani, *Aspek Yuridis Transformasi Hukum Keuangan Publik ke Keuangan Privat terhadap Pengelolaan Negara yang Dipisahkan pada BUMN*, Jurnal Hukum Administrative Law & Governance Journal Vol. 1 Edisi 2 Mei 2018, hlm. 36

Akan tetapi apabila kita melihat pada penjelasan Pasal 2A ayat (3)

Peraturan Pemerintah 72/2016 dijelaskan bahwa :

“setelah dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas, maka kekayaan negara tersebut bertransformasi menjadi saham/modal BUMN atau Perseroan Terbatas yang bersangkutan yang dimiliki oleh negara, sehingga status 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 BUMN atau Perseroan Terbatas akibat transformasi tersebut, namun masih memiliki hubungan dengan negara karena status negara sebagai pemegang saham/pemilik modal.”

Anak perusahaan BUMN yang mendapatkan penyertaan modal dari negara yang berasal dari saham milik negara pada BUMN atau PT merupakan bentuk pengalihan inbreng saham yang dilakukan oleh pemerintah untuk memperkuat struktur permodalan negara pada anak perusahaan BUMN, sehingga saham negara akan bertambah. Pengalihan saham tersebut dilakukan dengan syarat bahwa didalamnya sudah harus ada saham milik negara terlebih dahulu.¹⁰⁰

Penyertaan modal kedalam PT yang belum terdapat saham milik negara, hanya dapat dilakukan dalam keadaan tertentu untuk menyelamatkan perekonomian nasional, dimana penyertaan modal ke PT yang belum terdapat saham milik negara, dilakukan dengan persetujuan DPR sesuai dengan ketentuan Pasal 24 ayat (7) Undang-Undang Keuangan Negara Pemerintah tetap mampu melakukan kontrol dan memiliki kendali terhadap anak perusahaan BUMN. Bentuk kontrol yang dimaksud yaitu bukan berdasarkan

¹⁰⁰[http://jdih.bumn.go.id/berita/menjawab-isu-isu-di-seputar-terbitnya-Peraturan Pemerintah-72-tahun-2016](http://jdih.bumn.go.id/berita/menjawab-isu-isu-di-seputar-terbitnya-Peraturan-Pemerintah-72-tahun-2016) diakses pada tanggal 5 Juni 2018, Pukul 16.30.

paradigma pengelolaan kekayaan negara dalam penyelenggaraan pemerintahan, melainkan berdasarkan paradigma usaha (*business judgement rules*), sebagaimana diatur dalam Pasal 2A ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 bahwa terhadap anak perusahaan pemerintah memiliki hak istimewa yaitu melalui kepemilikan saham dengan hak istimewa (saham seri A dwiwarna) yang memungkinkan negara dapat mengontrol langsung terhadap kebijakan-kebijakan yang strategis pada anak perusahaan tersebut. Secara tidak langsung juga induk BUMN wajib memiliki sebagian besar saham anak Perusahaan sehingga induk BUMN dapat mengontrol penuh anak perusahaan, sedangkan induk BUMN merupakan BUMN yang dikontrol langsung oleh negara.¹⁰¹

Dengan demikian berdasarkan penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa status anak perusahaan BUMN dalam *holding* BUMN tidak termasuk kedalam BUMN karena apabila kita melihat dari status permodalan dalam anak perusahaan BUMN, anak perusahaan BUMN mendapatkan penyertaan modal negara yang berasal saham induk perusahaan BUMN dalam *holding* BUMN. Apabila melihat ketentuan dalam Undang-Undang BUMN yang menjelaskan bahwa suatu perusahaan dapat dikategorikan sebagai BUMN apabila :

- a. merupakan badan usaha atau perusahaan;

¹⁰¹*Ibid.*

- b. memiliki modal yang seluruhnya atau sebagian besar dimiliki oleh negara, dan kepemilikan modal minimum sebesar 51% (lima puluh satu persen)
- c. negara melakukan penyertaan langsung kedalam permodalan BUMN
- d. penyertaan oleh negara berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan

Sementara itu modal Induk perusahaan BUMN berasal dari kekayaan negara yang sudah dipisahkan, yang selanjutnya dikelola berdasarkan prinsip perusahaan yang sehat. Sehingga kepemilikan modal dalam anak Perusahaan BUMN merupakan modal yang berasal dari kekayaan Induk perusahaan BUMN dan bukan berasal dari penyertaan modal secara langsung yang dilakukan oleh negara

Oleh sebab itu status permodalan anak perusahaan BUMN berasal dari kekayaan induk perusahaan BUMN dimana kekayaan induk perusahaan BUMN sudah bertransformasi status hukumnya dari keuangan publik menjadi keuangan privat, sehingga tidak dapat dikatakan sebagai BUMN mengingat tidak ada penyertaan saham oleh negara secara langsung.

Apabila merujuk kepada UU PT memang tidak menjelaskan secara eksplisit mengenai perusahaan grup, tetapi memori penjelasan Pasal 7 ayat (1) UU PT masih memberikan pengakuan yuridis terhadap status badan hukum induk dan anak perusahaan sebagai subjek hukum yang mandiri. Hal tersebut, berimplikasi pada status induk dan anak perusahaan yang masing-masing

tetap merupakan badan hukum yang mandiri meskipun saling terkait sebagai satu kesatuan ekonomi.¹⁰²

Konsepsi mengenai kedudukan anak perusahaan BUMN akan menjadi sangat penting terutama ketika dikaitkan dengan tindakan-tindakan bisnis tertentu baik yang dilakukan oleh atau menyangkut anak perusahaan BUMN. Apabila kekayaan BUMN tetap dipandang sebagai bagian dari kekayaan negara, maka manajemen BUMN harus melakukan koordinasi dengan DPR terkait transaksi-transaksi bisnis tertentu.¹⁰³

Selain itu, apabila dilihat lebih luas berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disingkat dengan UU Tipikor), masalah pengelolaan BUMN dapat menimbulkan implikasi yang dalam level tertentu menjadi sangat berbahaya. Apabila pengelolaan BUMN terbukti justru merugikan keuangan BUMN maka bisa jadi direksi dari anak perusahaan BUMN bersangkutan dijerat dengan UU Tipikor, karena direksi dianggap telah mengakibatkan timbulnya kerugian keuangan negara. Ini jelas sangat bertentangan dengan prinsip hukum perseroan terbatas mengenai kedudukan perseroan sebagai *separate legal entity*.¹⁰⁴ Karena, dalam hukum perseroan dikenal dengan prinsip *Business Judgment Rule* yaitu prinsip yang melindungi direksi ketika terjadi kerugian dalam pengurusan Perseroan

¹⁰²Sulistiowati, *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis Perusahaan Grup di Indonesia*, Erlangga, 2010, hlm. 111.

¹⁰³Inda Rahadian, *Kedudukan BUMN Persero sebagai Separate Legal Entity dalam Kaitannya dengan Pemisahan Keuangan Negara pada Permodalan BUMN*, jurnal hukum IUS QUIA IUSTUM VOL.20 Oktober 2013: 624-640, hlm. 632

¹⁰⁴*Ibid*, hlm. 633.

Terbatas selama direksi tersebut dapat membuktikan bahwa dalam menjalankan tugasnya dilakukan berdasarkan itikad baik, penuh tanggung jawab serta sesuai dengan tujuan perseroan terbatas.

Sebagai badan hukum yang mandiri anak perusahaan BUMN juga memiliki personalitas perseroan dimana anak perusahaan BUMN merupakan wujud atau entitas yang terpisah dan berbeda dari pemiliknya dalam hal ini adalah pemegang saham (induk Perusahaan BUMN), dengan demikian secara umum, eksistensi dan validitasnya tidak terancam oleh kematian, penggantian atau kemunduran pemegang saham, ataupun kepailitan.¹⁰⁵

Anak perusahaan BUMN sebagai badan hukum yang mandiri, berdasarkan teori personalitas perseroan juga dapat menggugat dan digugat atas nama perseroan itu sendiri. Perseroan dapat menggugat pihak ketiga apabila terjadi wanprestasi atau perbuatan melawan hukum. Hal tersebut juga berlaku sebaliknya, anak perusahaan BUMN dapat digugat pihak ketiga apabila anak perusahaan melakukan wanprestasi atau perbuatan melawan hukum.¹⁰⁶ Terhadap kerugian yang dialami oleh anak perusahaan, tanggung jawab induk perusahaan hanya sebatas modal yang disetorkan kepada anak perusahaan BUMN.

Oleh sebab itu, apabila dalam menjalankan usahanya berjalan dengan buruk dan anak perusahaannya dinyatakan bangkrut, termasuk ketidak sanggupannya membayar utang kepada kreditor sehingga mengakibatkan kepailitan terhadap anak perusahaan BUMN. Maka anak perusahaan BUMN

¹⁰⁵Yahya Harahap, *op.cit.*, Hlm. 57.

¹⁰⁶*Ibid*, hlm. 58.

dapat dipailitkan secara langsung oleh para krediturnya. Sehingga terhadap anak perusahaan BUMN dalam konteks kepailitan diperlakukan sama halnya dengan perusahaan swasta, artinya dapat diajukan permohonan pailit oleh debitor, kreditor atau para kreditornya, tanpa harus dipailitkan melalui menteri keuangan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (selanjutnya disingkat UU Kepailitan dan PKPU).

Hal demikian didasarkan pada penjelasan Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan dan PKPU yang dimaksud dengan BUMN yang bergerak didalam kepentingan publik adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham. Merujuk pada UU BUMN, BUMN yang termasuk kedalam kriteria sebagaimana dalam Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan dan PKPU adalah BUMN yang berbentuk Persusahaan Umum (Perum), dan tidak berlaku bagi anak perusahaan BUMN mengingat sudah hilangnya status BUMN dalam tubuh anak perusahaan BUMN tersebut.

Berdasarkan penjelasan diatas, anak perusahaan BUMN tidak dapat dikatakan sebagai BUMN karena apabila dikaji dari status permodalannya anak perusahaan BUMN mendapatkan modal yang berasal dari Induk perusahaan BUMN, serta sebagai badan hukum yang mandiri anak perusahaan BUMN merupakan entitas yang terpisah dari pemegang sahamnya, implikasinya terhadap anak perusahaan BUMN diperlakukan sama dengan perusahaan swasta pada umumnya yang tunduk kepada UU PT.

Sebagai badan hukum yang mandiri anak perusahaan BUMN menjalankan usahanya secara mandiri berdasarkan prinsip perusahaan yang sehat. Apabila terjadi kerugian terhadap anak perusahaan BUMN sampai mengalami kepailitan, konsekuensi hukumnya adalah anak perusahaan dapat dipailitkan oleh para kreditornya sebagaimana pada perusahaan swasta, sehingga tidak harus melalui menteri keuangan.

2. Pertanggung Jawaban Anak Perusahaan dalam Konsep *Holding* BUMN

Pengesahan status badan hukum anggota perusahaan grup sebagai suatu perseroan terbatas memberikan legitimasi kepada suatu badan usaha untuk menyanggah status sebagai suatu badan hukum. BUMN Persero secara substansif tidak lain merupakan suatu badan hukum mandiri (*separate legal entity*) yang berbentuk Perseroan Terbatas.¹⁰⁷ Badan hukum, dalam *black's Law Dictionary*, merupakan *an entity, other than a natural person, who has sufficient existence in legal contemplation that it can function legally, be used or sue and make decisions through agents as in the case of corporation*. Badan hukum merupakan penyanggah hak dan kewajiban sendiri. Dengan demikian, badan hukum memiliki status yang dipersamakan dengan orang-perorangan sebagai subjek hukum. Dalam pengertian sebagai penyanggah hak dan kewajiban, berarti badan hukum dapat digugat ataupun menggugat di pengadilan.¹⁰⁸

¹⁰⁷Inda Rahadian, *op.cit.* hlm. 628 .

¹⁰⁸Alfin sulaiman, *op.cit.*, hlm. 52.

Terhadap induk dan anak perusahaan yang berbadan hukum mandiri, berlakunya prinsip hukum mengenai subyek hukum mandiri yang berimplikasi kepada induk perusahaan tidak bertanggung jawab atas perbuatan hukum yang dilakukan oleh anak perusahaan. Dengan demikian, segala perbuatan hukum yang dilakukan dalam rangka kerja sama anak perusahaan yang berbadan hukum perseroan itu dipandang semata-mata sebagai perbuatan anak perusahaan itu sendiri. Induk perusahaan sebagai pemegang saham anak perusahaan dilindungi dengan prinsip *limited liability* berupa tanggung jawab terbatas hanya sebesar nilai saham pada anak perusahaan terhadap ketidakmampuan anak perusahaan untuk menyelesaikan tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga anak perusahaan.¹⁰⁹

Konsep perusahaan grup memberikan kewenangan kepada induk perusahaan grup untuk dapat mengendalikan anak-anak perusahaannya. Pengendalian induk perusahaan terhadap anak perusahaan diakibatkan karena induk perusahaan memiliki saham mayoritas anak perusahaan. Pengendalian yang dilakukan oleh induk perusahaan terhadap anak perusahaan dapat berupa pengendalian dalam aspek keuangan, kebijakan-kebijakan hingga praktik bisnis atas setiap transaksi yang menyebabkan suatu badan hukum perseroan tidak lagi memiliki kemandirian yang menjadi eksistensi dirinya.

110

Pengendalian induk terhadap anak perusahaan mengacu kepada kewenangan induk perusahaan untuk mengarahkan hubungan dan aktivitas

¹⁰⁹Sulistiowati, *op.cit.*, hlm 30.

¹¹⁰*Ibid*, hlm 35.

diantara anak-anak perusahaan dengan cara mensinergikan kegiatan usaha anak-anak perusahaan dibawah pimpinan sentral. Pengendalian ini dilakukan agar terpenuhinya kontruksi perusahaan grup sebagai kesatuan ekonomi.¹¹¹

Dalam realitas bisnis yang terjadi induk dan anak perusahaan adalah badan hukum sebagai subyek hukum mandiri, sehingga menyebabkan keduanya dapat melakukan perbuatan hukum sendiri-sendiri yang mengakibatkan dualitas pada anak perusahaan. Dualitas yang dimaksud yaitu anak perusahaan menjadi badan hukum mandiri dan badan usaha yang tunduk dibawah kendali induk perusahaan. Akibatnya, terjadi perubahan status pada anak perusahaan sebagai subyek pengendalian menjadi obyek pengendalian karena perusahaan grup sebagai suatu kesatuan ekonomi perusahaan grup yang bersifat hierarki, mengakibatkan anak perusahaan harus tunduk kepada induk perusahaan akibat adanya pengendalian dari induk perusahaan yang bertujuan untuk mendukung tercapainya tujuan kolektif dari perusahaan grup.¹¹²

Dengan demikian, tergabungnya anak perusahaan dalam perusahaan grup menciptakan kontradiksi antara aspek yuridis dan realitas bisnis. Anak perusahaan memiliki kemandirian yuridis untuk melakukan perbuatan hukum. Sebaliknya, perusahaan grup sebagai kesatuan ekonomi berimplikasi kepada ketidakmandirian secara ekonomi anak perusahaan, karena sebagian atau seluruh pengurusan anak perusahaan diarahkan untuk mendukung kepentingan perusahaan grup. Perbedaan antara aspek yuridis dan realitas

¹¹¹*Ibid.* Hlm. 36.

¹¹²*Ibid* hlm. 40-41.

bisnis pada perusahaan grup ini menciptakan kontradiksi antara bentuk jamak secara yuridis dan kesatuan ekonomi sehingga menimbulkan celah hukum yang mendorong terjadinya sikap oportunistik induk perusahaan yang menyalah gunakan kontruksi perusahaan grup dan mendorong munculnya *moral hazard* apabila prinsip *limited liability* berlaku secara mutlak.¹¹³

Induk dan anak perusahaan sebagai badan hukum yang mandiri, masing-masing memiliki hak dan kewajiban yang mandiri. Prinsip ini juga berlaku dalam hubungan antara anak perusahaan dengan pihak ketiga. Perusahaan induk tidak bertanggung jawab terhadap perbuatan hukum yang dilakukan oleh anak perusahaan. Anak perusahaan harus bertanggung jawab berdasarkan kewajibannya kepada pihak ketiga.¹¹⁴

Permasalahan berikutnya mengenai tanggung jawab hukum pada perusahaan grup terletak pada tanggung jawab induk perusahaan terhadap kepentingan pihak ketiga anak perusahaan yang menderita kerugian karena ketidak mandirian anak perusahaan untuk menjalankan intruksi0 induk perusahaan. Hal ini terkait adanya dominasi induk perusahaan terhadap pengurusan anak perusahaan yang menyebabkan anak perusahaan hanya menjadi instrumen induk perusahaan.¹¹⁵

Kepemilikan saham mayoritas oleh induk perusahaan terhadap anak perusahaan, memberikan keuntungan hak bersuara dalam RUPS yang memberikan kekuasaan untuk menjalankan pengendalian atas jalannya anak perusahaan. Selain itu, induk perusahaan memiliki kekuasaan untuk membuat

¹¹³Jurnal sulistiowati *op,cit*, hlm.8.

¹¹⁴Suliswiowati, *Tanggung Jawab.. op.cit.*, hlm 56.

¹¹⁵Sulistiowati, *Aspek Hukum,op.cit.*,hlm. 159.

keputusan stratejik dan melakukan perubahan manajemen dalam mendukung kepentingan perusahaan kelompok. Oleh karena itu, batasan yuridis yang memisahkan antara induk dan anak perusahaan dalam kontruksi perusahaan kelompok menjadi kabur.¹¹⁶

Kerugian yang dialami oleh anak perusahaan akibat kemandirian dari anak perusahaan itu sendiri, induk perusahaan tidak dapat dikenai pertanggung jawaban karena induk perusahaan dilindungi dengan prinsip *limited liability* dan hanya dapat bertanggung jawab sebatas saham yang di inbrenkan. Rasionalitas penerapan prinsip *limited liability* apabila dilihat dalam konsep tunggal dapat menggunakan pendekatan *good corporate govermence* dengan asumsi bahwa perseroan dijalankan melalui pemisahan antara kepemilikan dan pengendalian perseroan itu sendiri. Direksi memiliki kemandirian untuk mengambil kebijakan dan menjalankan operasional sehari-hari sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan. Sebaliknya, pemegang saham tidak memiliki kepentingan dan kekuasaan atas jalannya perseroan yang dapat digunakan untuk menghindarkan perseroan dari kebangkrutan, sehingga pemegang saham memilik perlindungan dengan berlakunya prisnsip *limited liability*.¹¹⁷

Sebaliknya, berdasarkan Pasal 3 ayat 2 UU PT yang menyatakan bahwa induk perusahaan sebagai pemegang saham anak perusahaam akan bertanggung jawab terhadap permasalahan hukum anak perusahaan apabila terjadi hal-hal berikut :

¹¹⁶*Ibid.* Hlm. 159.

¹¹⁷*Ibid.*

“ (1) Pemegang saham baik langsung maupun tidak langsung dengan itikad buruk memanfaatkan perseroan untuk kepentingan pribadi;
(2) Pemegang saham yang bersangkutan terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Perseroan; atau
(3) Pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan Perseroan, yang mengakibatkan kekayaan Perseroan menjadi tidak cukup untuk melunasi utang perseroan.”

Pada dasarnya berdasarkan prinsip *Piercing The Corporate Veil* yang merupakan pengecualian terhadap kemandirian yuridis terhadap badan hukum mandiri dan/atau tanggung jawab terbatas pemegang saham. Berdasarkan teori ini induk perusahaan turut bertanggung jawab terhadap kerugian yang diderita oleh anak perusahaan akibat adanya instruksi yang dilakukan oleh induk perusahaan terhadap anak perusahaan sehingga terjadinya dominasi induk perusahaan yang mengakibatkan ketidak mandirian anak perusahaan (*instrumentality*).

Berdasarkan prinsip *instrumentality* atau *alter ego*, pengadilan dapat memutuskan menggunakan *piercing the corporate veil* atau menetapkan induk perusahaan bertanggung jawab terhadap tindakan anak perusahaan, apabila penggugat mampu membuktikan bahwa :

- 1) Dalam menjalankan pengendalian anak perusahaan, induk perusahaan memperlakukan anak perusahaan sebagai instrumen kepentingan induk perusahaan;
- 2) Induk perusahaan terbukti melakukan penipuan dalam mengendalikan anak perusahaan. Misalnya melakukan perbuatan melawan hukum, pelanggaran peraturan perundangan, ataupun terbukti melucuti aset anak perusahaan;

- 3) Pelaksanaan kendali oleh induk perusahaan menyebabkan terjadinya kerugian atau kebangkrutan anak perusahaan.¹¹⁸

Prinsip *piercing the corporate veil* diterapkan untuk menghindari penyalahgunaan kontruksi perusahaan grup, melalui intervensi yang dilakukan oleh induk perusahaan terhadap anak perusahaan yang mengakibatkan adanya perbuatan melawan hukum, itikad tidak baik, dan kerugian pada anak perusahaan menjadi alasan keberadan hapusnya tanggung jawab terbatas induk perusahaan atas ketidakmampuan anak perusahaan dalam menyelesaikan seluruh tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga anak perusahaan.¹¹⁹

Berdasarkan penjelasan diatas keterkaitan antara induk dan anak perusahaan tidak menghapuskan pengakuan yuridis terhadap status badan hukum anak perusahaan. Anak perusahaan sebagai subyek hukum mandiri dapat melakukan perbuatan hukum dengan pihak ketiga. Akibat kerugian yang dilakukan oleh anak perusahaan, induk perusahaan tidak dapat dimintai pertanggung jawaban atas perbuatan hukum anak perusahaannya. Akan tetapi, apabila kerugian yang dilakukan oleh anak perusahaan akibat dari ketidak mandirian anak perusahaan karena adanya intervensi dari induk perusahaan, maka berdasarkan prinsip *piercing the corporate veil* induk perusahaan dapat dimintai pertanggung jawaban akibat kerugian anak perusahaannya selama dapat dibuktikan mengenai fakta adanya intervensi yang dilakukan oleh induk perusahaan.

¹¹⁸*Ibid*, hlm 133.

¹¹⁹*Ibid*. Hlm. 167.

B. Konsekuensi Hukum dari Sita Umum terhadap Aset Anak Perusahaan BUMN

1. Sita Umum terhadap Aset Anak Perusahaan BUMN

Hingga saat ini memang belum ada kasus anak Perusahaan BUMN yang dinyatakan pailit, sehingga belum ada contoh yang nyata dalam hal pemberesan dan pengurusan harta anak perusahaan BUMN dalam *holding* BUMN. Akan tetapi, apabila kita melihat pembahasan sebelumnya dalam hal pemberesan harta pailit didalam anak perusahaan BUMN tidak jauh berbeda dengan penyelesaian pailit harta PT, hal ini dikarenakan bentuk dari anak perusahaan BUMN sama dengan perusahaan swasta pada umumnya. UU Kepailitan dan PKPU juga hanya mengatur mengenai permohonan pernyataan pailit terhadap BUMN tetapi tidak mengatur secara khusus implikasi dari pernyataan pailit terhadap BUMN.¹²⁰ Implikasinya adalah semua aset anak perusahaan BUMN yang dinyatakan pailit berada dalam sita umum, dan anak perusahaan kehilangan haknya untuk mengurus aset-asetnya.¹²¹ Terhitung sejak tanggal diputusnya debitur pailit tidak lagi diperbolehkan untuk melakukan pengurusan atas harta kekayaan yang telah dinyatakan pailit. Selanjutnya pelaksanaan pengurusan dan/atau pemberesan atas harta pailit diserahkan kepada kurator yang diangkat oleh Pengadilan, dengan diawasi oleh seorang hakim pengawas.¹²²

Anak perusahaan BUMN yang sudah dinyatakan pailit maka seluruh hartanya jatuh kepada sita umum yang pengurusan dan pemberesannya

¹²⁰ Andriani Nurdin, *op.cit.*, hlm 228.

¹²¹ Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU.

¹²² Pasal 22 ayat Undang-Undang Nomor 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU

dilakukan oleh kurator.¹²³ Dimaksud dengan sita umum adalah penyitaan terhadap seluruh aset atau harta debitur pailit. Tujuan dilakukannya sita umum terhadap harta kekayaan debitur pailit oleh Kurator yaitu untuk melakukan penyelamatan, pengelolaan, dan penjaminan serta penjualan harta pailit guna melunasi utang-utang Debitur terhadap Kreditur secara merata sesuai dengan bagian yang telah ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan putusan hakim.

Kurator memiliki tugas untuk melakukan pengurusan dan /atau pemberesan harta pailit¹²⁴. Dalam menjalankan tugasnya kurator memiliki kewenangan oleh undang-undang untuk melakukan pengurusan dan pemberesan harta pailit, berupa mengumumkan putusan hakim tentang pernyataan pailit dalam Berita Negara dan surat-surat kabar yang ditetapkan oleh hakim pengawas, dan menyelamatkan harta pailit meliputi seluruh harta debitur, membuat pencatatan atau menyusun inventaris harta pailit, dan melakukan penilaian atas harta pailit itu untuk disahkan oleh Hakim Pengawas, menyusun daftar utang dan piutang harta pailit, dan memberikan kepada para kreditor dan pihak lain salinan surat-surat yang diletakan di kantornya dan yang dapat dilihat bebas oleh umum.¹²⁵

Pengangkatan Kurator adalah kewenangan Pengadilan, atas usul debitur atau kreditor atau pihak yang berwenang mengajukan permohonan pernyataan pailit yang berwenang mengajukan permohonan Peraturan Pemerintahernyataan pailit sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2),

¹²³Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU

¹²⁴Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU

¹²⁵Andriani, *op.cit.*, hlm 230.

ayat (3) ayat (4), atau ayat (5) UU Kepailitan dan PKPU.¹²⁶ Apabila pihak debitur, kreditur dan para pihak yang berwenang tersebut tidak mengajukan usulan mengenai pengangkatan kurator, maka secara otomatis Balai Harta Peninggalan (BHP) diangkat sebagai kurator.¹²⁷

Pelaksanaan pengurusan harta pailit ini bersifat seketika, dan berlaku pada saat tanggal putusan pailit ditetapkan, meskipun nantinya para pihak mengajukan kasasi atau peninjauan kembali. Apabila ditingkat kasasi atau peninjauan kembali ternyata putusan pernyataan pailit dibatalkan, maka segala perbuatan yang sudah dilakukan oleh kurator sebelum atau pada tanggal kurator menerima pemberitahuan tentang putusan pembatalan, tetap sah dan mengikat bagi debitur pailit.¹²⁸

Tugas kurator selanjutnya untuk melakukan pengurusan dan pemberesan harta pailit debitur adalah melakukan pencocokan utang dan rapat verifikasi. Rapat ini bertujuan untuk melakukan pencocokan utang mengenai utang debitur dan piutang kreditur. Pencocokan yang dimaksud adalah untuk mengetahui kedudukan kreditur, pengakuan sebagai Kreditur maupun mengenai besarnya piutang.¹²⁹

Pencocokan piutang harus dilakukan paling lambat 14 (empat belas) hari setelah keluarnya putusan pernyataan pailit bagi debitur, hakim pengawas harus menetapkan tentang batas akhir pengajuan tagihan oleh Kreditur, dan juga batas akhir verifikasi pajak untuk menentukan besarnya

¹²⁶*Ibid.*

¹²⁷Jono, *op.cit.*, hlm 141.

¹²⁸Zainal Asikin, *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002 hlm 75.

¹²⁹Jono, *op.cit.*, hlm 165.

kewajiban pajak sesuai peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan. Disamping itu, ditetapkan harus sudah ditetapkan juga hari, tanggal, waktu, dan tempat rapat Kreditur untuk mengadakan pencocokan piutang.¹³⁰ Selanjutnya kurator paling lambat 5 (lima) hari setelah penetapan, wajib memberitahukan penetapan tersebut kepada semua Kreditur dengan surat dan mengumumkannya paling sedikit dalam 2 surat kabar harian.¹³¹

Selanjutnya, dalam rangka mempersiapkan rapat pencocokan piutang tersebut, semua kreditor wajib menyerahkan piutangnya masing-masing kepada kurator disertai perhitungan atau keterangan tertulis lainnya yang menunjukkan sifat dan jumlah piutang, disertai dengan surat bukti atau salinannya, dan suatu pernyataan ada atau tidaknya kreditur mempunyai hak istimewa, hak gadai, jaminan fidusia, hak tanggungan, hipotek, hak agunan atas kebendaan lainnya, atau hak untuk menahan benda.¹³²

Kurator berkewajiban untuk mencocokkan semua perhitungan piutang yang diserahkan oleh Kreditur dengan catatan yang telah dibuat sebelumnya dan keterangan debitur pailit serta berunding dengan kreditor apabila dibutuhkan jika terdapat keberatan terhadap penagihan yang diterima. Selanjutnya, kurator harus memilah-milah antara piutang yang disetujui dan piutang yang dibantah disertakan dengan alasannya. Seluruh harta-harta yang disetujui wajib dimasukan oleh kurator kedalam daftar piutang sementara diakui, dan piutang yang dibantah beserta alasannya dimasukan kedalam daftar tersendiri. Dilakukannya proses pencocokan piutang ini bertujuan

¹³⁰Pasal 113 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU

¹³¹Pasal 114, Undang-Undang Nomor 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU

¹³²Pasal 115, Undang-Undang Nomor 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU

untuk memberikan informasi kepada para Kurator sehingga diketahui siapa krediturnya, sah atau tidak tagihan yang diajukan memastikan besar jumlah tagihan.

Salinan daftar piutang yang sudah dilakukan oleh Kurator, dalam waktu 7 (tujuh) hari harus sudah diberikan kepada Kepaniteraan Pengadilan Negeri sebelum rapat pencocokan piutang dilakukan. Dalam rapat pencocokan piutang Debitur pailit wajib datang sendiri, agar dapat memberikan keterangan yang diminta oleh hakim pengawas mengenai sebab musabab kepailitan dan keadaan harta pailit. Dalam rapat ini pencocokan ini sangat diperlukan terutama untuk hakim pengawas untuk mengetahui penyebab terjadinya kepailitan terhadap anak perusahaan, apabila kepailitan tersebut diakibatkan kemandirian anak perusahaan maka induk perusahaan tidak dapat dimintai pertanggung jawaban. Namun, apabila dalam rapat pencocokan utang ternyata ditemukan fakta bahwa kepailitan anak perusahaan diakibatkan karena ketidak mandirian anak perusahaan atas menjalankan perintah dari Induk perusahaan sebagaimana dijelaskan diatas, maka induk perusahaan ikut bertanggung jawab atas kerugian yang dialami anak perusahaan.

Dalam rapat pencocokan piutang setelah dibuka oleh hakim pengawas, kemudian dibacakan :

- a. Daftar piutang yang diakui sementara
- b. Daftar piutang yang dibantah. Pengakuan tersebut dibuat oleh Kurator

Selanjutnya, terjadi diskusi atau bantah membantah antara kreditur dengan kurator mengenai status piutang yang telah disebutkan dalam daftar dimaksud. Dalam hubungan dengan hal tersebut, Kurator dapat menarik kembali pengakuan atau bantahan yang telah dikemukakannya.¹³³

Rapat verifikasi selain membahas pencocokan piutang juga membahas tentang rencana perdamaian yang kemungkinan diajukan oleh Debitur Pailit. Perdamaian dalam kepailitan merupakan hak dari debitur pailit untuk mengajukannya. Apabila debitur mengajukan rencana perdamaian dan paling lambat 8 hari sebelum rapat pencocokan piutang menyediakannya di kepaniteraan pengadilan. Hal itu agar dapat dilihat secara cuma-cuma oleh yang berkepentingan sehingga mereka dapat mempersiapkannya. Pembahasan usulan perdamaian diusahakan dilakukan dan diputuskan setelah rapat pencocokan piutang, kecuali terhadap hal itu dilakukan penundaan. Salinan rencana perdamaian dikirimkan pula kepada anggota panitia kreditur sementara. Perdamaian yang ditawarkan oleh debitur pailit kepada kreditur kemungkinan karena :

- a. Utang akan dibayar sebagian
- b. Utang akan dibayar dicicil
- c. Utang akan dibayar sebagian dan sisanya dicicil

¹³³Man. S. Sastrawidjaja, *op.cit.*, hlm. 171.

Dalam rencana perdamaian ini harus jelas alternatif perdamaian yang dimaksud, sehingga kreditor mempersiapkan diri untuk mempertimbangkannya.¹³⁴

Kurator wajib memberikan pendapatnya secara tertulis mengenai rencana perdamaian tersebut. Pembahasan dan keputusan mengenai rencana perdamaian ini dapat ditunda dalam rapat berikutnya yang ditetapkan oleh Hakim Pengawas paling lambat 21 (dua puluh satu) hari kemudian.¹³⁵ Kurator harus memberitahu secara tertulis dengan memuat secara rinci mengenai penundaan tersebut dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah hari rapat terakhir kepada kreditor yang diakui.

Selanjutnya Kreditor konkuren akan melakukan pemungutan suara untuk menentukan putusan rencana perdamaian. Rencana perdamaian diputuskan diterima apabila disetujui oleh lebih dari $\frac{1}{2}$ jumlah Kreditor Konkuren yang hadir dalam rapat dan yang haknya diakui atau yang untuk sementara diakui, yang mewakili paling sedikit $\frac{2}{3}$ dari jumlah seluruh piutang konkuren yang diakui atau yang sementara diakui¹³⁶. Rencana perdamaian diputuskan diterima apabila disetujui oleh $\frac{2}{3}$ Kreditor konkuren yang diakui dan diterima bersyarat, yang mewakili $\frac{3}{4}$ dari jumlah semua piutang yang tidak diistimewakan.¹³⁷

Perdamaian yang disahkan berlaku bagi semua kreditor yang tidak mempunyai hak didahulukan. Apabila perdamaian diterima maka kewajiban

¹³⁴ *Ibid*, hlm 178.

¹³⁵ Pasal 147 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU

¹³⁶ Pasal 151 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU

¹³⁷ Man. S. Sastrawidjaja, *op.cit.*, hlm. 180.

dari debitur pailit adalah melaksanakan segala kewajibannya sesuai dengan ketentuan dalam perdamaian. Dalam hal pengesahan perdamaian telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka kepailitan berakhir. Kurator wajib mengumumkan perdamaian dalam Berita Negara RI dan paling sedikit diumumkan dalam dua surat kabar yang berskala nasional.¹³⁸

Apabila dalam rapat pencocokan piutang tidak ditawarkan upaya damai, rencana perdamaian yang ditawarkan tidak diterima, atau pengesahan perdamaian ditolak berdasarkan putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka harta pailit masuk kepada fase insolvensi atau fase eksekutor yang berarti harus dilakukan pemberesan terhadap harta pailit.¹³⁹

Kurator atau Kreditur yang hadir dapat dalam rapat dapat mengusulkan untuk dapat melanjutkan perusahaan debitur pailit apabila pada rapat pencocokan piutang tidak ditawarkan rencana perdamaian atau rencana perdamaian tidak diterima, yang selanjutnya para kreditur dan kurator harus melakukan rapat khusus membahas hal tersebut. Usulan tersebut dapat diterima apabila disetujui oleh Kreditur yang memiliki lebih $\frac{1}{2}$ dari semua piutang yang diakui dan diterima sementara. Selanjutnya, dalam waktu 7 hari setelah rapat berakhir, hasil dari pemungutan suara tersebut harus dibuat berita acara secara lengkap dan diserahkan kepada kepaniteraan pengadilan sehingga dapat dilihat oleh orang-orang yang berkepentingan.

¹³⁸Pasal 166 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU

¹³⁹Pasal 178 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU

Kreditur atau kurator dapat melakukan permintaan pemberhentian kelanjutan perusahaan debitur pailit.¹⁴⁰ Sebelum hakim pengawas memerintahkan untuk penghentian melanjutkan perusahaan Debitur pailit, maka harus didengar pendapat Kurator, selain itu hakim pengawas juga dapat mendengar pendapat dari Kreditur ataupun Debitur pailit.¹⁴¹

Selanjutnya, kurator harus memulai pemberesan dan menjual semua harta pailit tanpa perlu memperoleh persetujuan atau bantuan Debitur apabila :

- a. Usul untuk mengurus perusahaan Debitur tidak diajukan dalam jangka waktu yang telah ditetapkan, atau terdapat usul tersebut tetapi ditolak;
- b. Pengurusan terhadap perusahaan Debitur dihentikan¹⁴²

Apabila perusahaan debitur pailit dilanjutkan, dapat dilakukan penjualan benda yang tidak termasuk kedalam budel pailit, yang tidak diperlukan untuk meneruskan perusahaan.¹⁴³ Semua benda yang akan dijual harus dijual harus dilakukan dimuka umum sesuai dengan tata cara yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Setelah semua harta pailit berada dalam keadaan insolvensi maka hakim pengawas dapat mengadakan rapat dengan kreditur pada hari, jam, dan tempat secara pasti, tujuan dari diselenggarakannya rapat ini adalah untuk mengenai tata cara pemberesan harta pailit dan jika diperlukan akan dilaksanakan pencocokan piutang yang dimasukan setelah berakhirnya

¹⁴⁰Pasal 182 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU

¹⁴¹Man. S. Sastrawidjaja, *op.cit.*, hlm.190.

¹⁴²Pasal 184 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU

¹⁴³Man. S. Sastrawidjaja, *op.cit.*, hlm. 190.

tenggang waktu yang sudah ditentukan.¹⁴⁴ Pencocokan piutang dilakukan seperti halnya pencocokan utang terdahulu, agar pelaksanaan rapat yang diutarakan di atas berjalan sesuai rencana.

Apabila hakim pengawas berpendapat bahwa uang tunai sudah dirasa cukup, selanjutnya hakim pengawas akan memerintahkan kurator untuk melakukan pembagian kepada krediturnya yang piutangnya telah dicocokkan.¹⁴⁵ sebelumnya tentu Kurator harus membuat daftar pembagian piutang untuk dimintakan persetujuan kepada hakim pengawas. Daftar pembagian yang dimaksud harus memuat secara lengkap yang berkaitan dengan pembagian dan pengeluaran budel pailit. Sebagai contoh, dalam daftar tersebut dimuat .¹⁴⁶

- a. Rincian penerimaan dan pengeluaran;
- b. Upah kurator;
- c. Nama kreditur;
- d. Jumlah yang dicocokkan dari tiap-tiap piutang termasuk bagian yang wajib diberikan kepada setiap kreditur.

Berdasarkan uraian diatas konsekuensi hukum akibat dinyatakan pailit anak perusahaan BUMN maka demi hukum seluruh hartanya berada dalam sita umum dan kehilangan hak untuk menguasai dan mengurus kekayaannya. Selanjutnya, terhadap aset debitor akan dilakukan pemberesan harta oleh kurator, pemberesan harta anak perusahaan BUMN dilakukan sebagaimana perusahaan swasta pada umumnya. Namun, pada saat rapat

¹⁴⁴Pasal 187 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU

¹⁴⁵Pasal 188 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU

¹⁴⁶Man. S. Sastrawidjaja, *op.cit.*, hlm.192.

pencocokan piutang, diperlukan peran dari hakim pengawas untuk meminta keterangan kepada debitur sebab musabab kepailitan. Apabila dalam rapat pencocokan piutang tersebut ditemukan fakta bahwa kepailitan anak perusahaan BUMN diakibatkan karena adanya intervensi dengan itikad tidak baik sebagai telah dijelaskan sebelumnya, maka induk perusahaan harus ikut bertanggung jawab guna melunasi utang debitur kepada kreditornya. Akan tetapi, apabila kepailitan diakibatkan oleh kemandirian anak perusahaan BUMN maka induk perusahaan tidak dapat dikenai pertanggung jawaban melebihi modal yang disetorkan.

2. Sita Umum Anak Perusahaan Dikaitkan dengan Larangan Sita terhadap Aset Negara

Kepailitan adalah sita umum atas semua kekayaan Debitur pailit yang penguasaan dan pemberesannya dilakukan oleh kurator dibawah pengawasan hakim pengawas. Akibat hukum yang timbul dari suatu BUMN atau PT yang dinyatakan pailit yaitu seluruh kekayaan debitur berada dalam sita umum, debitur kehilangan hak untuk menguasai dan mengurus kekayaannya, terhitung sejak pernyataan putusan kepailitan dibacakan oleh Hakim Pengadilan Niaga.

Timbul pertanyaan terhadap anak perusahaan BUMN dalam *holding* BUMN yang mengalami kepailitan, apakah dapat dilakukan penyitaan terhadap aset anak perusahaan BUMN ? mengingat anak perusahaan BUMN sebagaimana telah dijelaskan diatas bukan merupakan BUMN akan tetapi

anak perusahaan BUMN ini memiliki kekhususan yang dapat diperlakukan sama dengan BUMN berdasarkan ketentuan Pasal 2A ayat (7) Peraturan Pemerintah 72 tahun 2016 dan juga beberapa anak perusahaan BUMN sebelum dibentuk menjadi *holding* BUMN merupakan BUMN dimana modalnya berasal dari pemerintah, sehingga apakah aset anak perusahaan dalam konteks *holding* BUMN dapat dilakukan sita umum mengingat aset negara tidak dapat dilakukan sita berdasarkan ketentuan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Selanjutnya disingkat UU Perbendaharaan Negara) serta pasca putusan MK Nomor 48 dan 62/PUU-XI/2013 yang mempertegas bahwa kekayaan negara yang dipisahkan dari penyertaan modal BUMN Persero masih tetap menjadi kekayaan negara ?

Undang-Undang Kepailitan menentukan bahwa terhadap BUMN Persero dapat dipailitkan, konsekuensinya terhadap aset BUMN Persero dapat dilakukan sita umum. Tetapi UU Kepailitan dan PKPU tidak mengatur secara khusus implikasi dari pernyataan pailit terhadap BUMN, melainkan dalam UU Kepailitan dan PKPU hanya menjelaskan mengenai pengurusan dan pemberesan hata kepailitan badan hukum.¹⁴⁷

UU Perbendaharaan Negara dan UU Keuangan Negara, kedua undang-undang ini memuat ketentuan-ketentuan yang dimaksudkan untuk melindungi kekayaan negara yang berada dalam kontrol atau pengelolaan instansi-instansi pemerintah maupun BUMN sebagaimana sudah dipertegas

¹⁴⁷ Andriani Nurdin, *op.cit.*, hlm. 228.

dengan adanya putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013. Ketentuan-ketentuan yang dimaksud adalah :¹⁴⁸

- a. ketentuan Pasal 50 UU Perbendaharaan Negara yang menyebutkan “pihak manapun dilarang melakukan penyitaan terhadap barang tidak bergerak dan hak kebendaan lain milik negara/daerah.”
- b. ketentuan Pasal 1 butir 10 UU Perbendaharaan Negara yang menyatakan “Barang milik negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lain yang sah.
- c. ketentuan Pasal 1 ayat 1 UU Perbendaharaan Negara yang menyatakan “perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dari pertanggung jawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan negara dipisahkan yang ditetapkan dalam APBN.”
- d. ketentuan Pasal 2 butir (g) UU Keuangan Negara yang menyebutkan “keuangan Negara adalah kekayaan negara yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah.

Larangan penyitaan aset negara berdasarkan ketentuan diatas adalah “Barang milik negara”, sehingga barang yang dikuasai oleh anak perusahaan BUMN sepanjang dapat dibuktikan bukan milik negara, dapat disita. Kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN yang sudah dipisahkan untuk dijadikan penyertaan modal negara pada anak perusahaan

¹⁴⁸*Ibid.*, Hlm. 300.

tidak termasuk kedalam ruang lingkup perbendaharaan negara. Karena, saham milik negara yang disertakan kepada anak perusahaan BUMN berasal dari kekayaan Induk Perusahaan BUMN yang sudah terpisah dari APBN, dan tidak dikelola lagi oleh APBN, tetapi dikelola lagi oleh prinsip perusahaan yang sehat sebagaimana dalam penjelasan Pasal 4 UU BUMN. Implikasi yang timbul adalah terhadap barang-barang anak perusahaan BUMN menjadi barang milik anak perusahaan itu sendiri, dan begitupula tidak termasuk kedalam ruang lingkup perbendaharaan negara, karena Pasal 2 UU Perbendaharaan Negara tidak tercantum mengenai pengelolaan barang milik negara yang dipisahkan, karena kepemilikan dan pengelolaannya sudah beralih menjadi anak perusahaan BUMN.

Hasil Rapat Kerja Nasional (Rakernas) Mahkamah Agung di Palembang pada tanggal 8 Oktober 2009 dan Rakernas di Balikpapan pada tanggal 11 Oktober 2010, juga berpendapat bahwa ketentuan Pasal 1, Pasal 10, Pasal 11 dan Pasal 50 UU Perbendaharaan Negara mengenai kekayaan BUMN tidak diberlakukan terhadap BUMN Persero dengan alasan keuangan negara lebih luas cakupannya dari pada kekayaan negara. Keuangan negara harus dibedakan dengan kekayaan negara/milik negara. Kekayaan PT (persero) bukan lagi kekayaan milik negara tetapi kekayaan dari PT (Persero) tersebut, sehingga tidak termasuk dalam lingkup Pasal 50 UUPN.¹⁴⁹

¹⁴⁹*Ibid.*, hlm. 296.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan oleh penulis, maka penulis mendapatkan kesimpulan berupa jawaban atas pertanyaan yang berada dalam rumusan masalah penelitian ini, yaitu :

1. Sita terhadap Aset Anak Perusahaan BUMN dalam Holding BUMN

Kedudukan anak perusahaan BUMN pasca dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 yang menjadi payung hukum bagi *holding* BUMN, mengakibatkan hilangnya status BUMN dalam *holding* BUMN, meskipun Pasal 2A ayat (7) Peraturan Pemerintah 72 Tahun 2016 memberikan pengecualian kepada anak perusahaan BUMN mendapatkan tugas dari pemerintah untuk melaksanakan pelayanan umum dan bergerak dalam pengelolaan sumber daya alam sehingga dapat diperlakukan sama dengan BUMN. Implikasinya adalah anak perusahaan BUMN diperlakukan sama dengan Perusahaan Swasta pada umumnya, sehingga anak perusahaan BUMN tidak lagi tunduk kepada Undang-Undang BUMN tetapi tunduk kepada Undang-Undang Perseroan Terbatas.

Dari bentuk penyertaan modal negara kepada anak perusahaan BUMN, modal negara yang di sertakan kepada anak perusahaan BUMN berasal dari saham negara pada Induk perusahaan BUMN yang pada hakekatnya merupakan kekayaan negara yang sudah dipisahkan dari APBN

yang selanjutnya dikelola berdasarkan prinsip perusahaan yang sehat, sehingga terjadi transformasi status hukum bentuk keuangan publik menjadi keuangan privat. Akibatnya, apabila terjadi kepailitan yang terjadi kepada anak perusahaan BUMN diperlakukan sama dengan perusahaan swasta, yang artinya dapat diajukan permohonan pailit oleh debitur, kreditur, atau para krediturnya, karena anak perusahaan BUMN selanjutnya tunduk kepada Undang-Undang Perseroan Terbatas. Pada saat putusan pernyataan pailit dijatuhkan maka seluruh aset anak perusahaan BUMN berada dalam sita umum.

2. Konsekuensi Hukum dari Sita Umum terhadap Aset Anak Perusahaan BUMN

Anak perusahaan BUMN setelah dikeluarkannya putusan pailit maka semua aset anak perusahaan BUMN berada dalam sita umum. Larang penyitaan aset negara sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 50 Undang-Undang Perbendaharaan Negara tidak berlaku kepada anak perusahaan BUMN, yang dilarang untuk disita dalam pasal tersebut adalah "barang milik negara" sedangkan penyertaan kekayaan negara yang berasal dari saham milik negara tidak termasuk kedalam ruang lingkup Undang-Undang Perbendaharaan Negara, karena keuangan negara harus dibedakan dengan kekayaan negara. Sehingga, barang yang dikuasai anak perusahaan BUMN baru dapat disita apabila dapat dibuktikan bahwa memang terdapat barang milik negara yang diperoleh dari beban APBN atau perolehan lain yang sah didalamnya. Oleh karena itu, penyitaan terhadap kekayaan anak perusahaan

BUMN tidak ada lagi masalah bagi pengadilan. Pengadilan dapat melakukan sita terhadap kekayaan anak perusahaan BUMN, karena kekayaan anak perusahaan BUMN bukan merupakan kekayaan negara melainkan kekayaan anak perusahaan itu sendiri.

B. Saran

Berdasarkan kepada kesimpulan yang telah dimiliki dijelaskan diatas maka penulis dapat memberikan saran-saran sebagai berikut :

1. Pemerintah Republik Indonesia perlu melakukan revisi terhadap Undang-Undang BUMN, dan menambahkan ketentuan mengenai *holding* BUMN sehingga pengaturannya menjadi lebih jelas dan kedudukannya hukumnya lebih kuat dibandingkan dengan Peraturan Pemerintah serta memperjelas kedudukan anak perusahaan BUMN dalam *holding* BUMN. Serta perlu adanya harmonisasi terhadap setiap peraturan perundang-undangan yang terkait seperti Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang BUMN, Undang-Undang Perseroan Terbatas, dan Undang-Undang Kepailitan dan PKPU agar tidak terjadi pertentangan diantara peraturan tersebut terkait dengan *holding* BUMN.
2. Pemerintah Republik Indonesia apabila tetap ingin melindungi kekayaan dan aset negara yang sudah dipisahkan maka perlu melakukan revisi Undang-Undang Perbendaharaan Negara serta memperjelas kriteria larangan terhadap sita aset negara, guna melindungi barang milik negara yang dipisahkan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Alfin sulaiman, *Keuangan Negara pada Badan Usaha Milik Negara dalam perspektif Ilmu Hukum*, PT. Alumni, 2011

Andriani Nurdin, *Kepailitan BUMN Persero berdasarkan asas kepastian hukum*, PT. Alumni, Bandung, 2012.

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

Zaeni Asyhadie dan Budi Sutrisno, *Hukum Perusahaan dan Kepailitan*, Erlangga, 2012.

Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.

Hernold Ferry Makawimbing, *Memahami dan Menghindari Perbuatan Merugikan Keuangan Negara dalam Tindakan Pidana Korupsi dan Pencucian Uang*, Thafa Media, 2015.

Man S. Sastrawidjaja, *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, PT. Alumni, 2006.

Jono, *Hukum Kepailitan*, Sinar Grafika, 2008.

Kurniawan, *Hukum Perusahaan Karakteristik Badan Usaha Berbadan Hukum Dan Tidak Berbadan Hukum Di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014.

Lilik Muyadi, *Perkara Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) Teori dan Praktik*, PT. Alumni, 2013.

Mulhadi, *Hukum Perusahaan : Bentuk-Bentuk Badan Usaha di Indonesia*, Ghalia Indonesia, 2010.

Siti Anisah, *Perlindungan Kepentingan Kreditor dan Debitor dalam Hukum Kepailitan di Indonesia (Studi Putusan-Putusan Pengadilan)*, Total Media, Yogyakarta, 2008.

Subekti dan R. Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, Pradya Pramita, 1978.

Sulistiowati, *Tanggung Jawab Hukum Pada Perusahaan Grup Di Indonesia*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2013.

_____, *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis Perusahaan Grup di Indonesia*, Erlangga, 2010.

Sutan Remy Sjahdeini, *Sejarah, Asas, dan Teori Hukum Kepailitan memahami Undang-Undang No.37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Kenacana, 2016.

Syamsudin M. Sinaga, *Hukum Kepailitan Indonesia*, Tatanusa, 2012.

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

Zainal Asikin, *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.

Jurnal

Arifin P. Soeria Atmadja, *Implikasi Pengelolaan, Tanggung Jawab dan Pemeriksaan BUMN, dalam : Gagasan dan Pemikiran Tentang Pembaharuan Hukum Nasional, Vol. II*, Tim Pakar Hukum Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta.

Henny Juliani, *Aspek Yuridis Transformasi Hukum Keuangan Publik ke Keuangan Privat terhadap Pengelolaan Negara yang Dipisahkan pada*

BUMN, Jurnal Hukum *Administrative Law & Governance Journal* Vol. 1
Edisi 2 Mei 2018

Inda Rahadian, *Kedudukan BUMN Persero sebagai Separate Legal Entity dalam Kaitannya dengan Pemisahan Keuangan Negara pada Permodalan BUMN*, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM VOL.20 Oktober 2013.

Selatieli Zendrato, *Analisis Hukum atas Pemeriksaan Kekayaan Negara pada BUMN mengenai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48 dan 62/ PUU-XI/2013*, USU Law Journal, Vol.4.No.2(Maret 2016

Sulistiowati, *Doktrin-Doktrin Hukum Mengenai Tanggung Jawab Hukum Dalam Perusahaan Grup*, Jurnal Hukum Bisnis, Edisi No. 3, Vol. 31, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, Jakarta, 2012.

Yanuar Syaripullih, *Aspek Hukum Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Kepada BUMN/BUMD/Badan Hukum Lainnya*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol.9 No.4, 2012.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-Undang Nomor. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang *Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah*

Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang *Investasi Pemerintah*

Peraturan Pemerintah No 72 tahun 2016 tentang *Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan terbatas*

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 48/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 77/PUU/IX/2011

Data Elektronik

<http://market.bisnis.com/read/20170921/192/691934/menteri-bumn-optimistis->

[holding-bumn-dapat-terbentuk](#) Diakses terakhir tanggal 12 April 2018 pukul 13.00 WIB

<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt50629054c7269/status-hukum-anak->

[perusahaan-bumn](#) diakses pada tanggal 13 April 2018 pukul 22.20 WIB

<http://jdih.bumn.go.id/berita/menjawab-isu-isu-di-seputar-terbitnya-Peraturan>

[Pemerintah-72-tahun-2016](#) diakses pada tanggal 05 Juni 2018, pukul 02.19 WIB.

<http://www.bpk.go.id/news/pemisahan-kekayaan-negara-di-bumn> diakses pada

tanggal 5 Juni, Pukul 16.00 WIB.

[http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a376d99c3672/isu-monopoli-dan-](http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a376d99c3672/isu-monopoli-dan-kepailitan-di-tengah-holding-bumn-tambang)

[kepailitan-di-tengah-holding-bumn-tambang](http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a376d99c3672/isu-monopoli-dan-kepailitan-di-tengah-holding-bumn-tambang) diakses pada tanggal 12 Juni 2018, Pukul 17.00 WIB

[http://market.bisnis.com/read/20170921/192/691934/menteri-bumn-optimistis-](http://market.bisnis.com/read/20170921/192/691934/menteri-bumn-optimistis-holding-bumn-dapat-terbentuk)

[holding-bumn-dapat-terbentuk](http://market.bisnis.com/read/20170921/192/691934/menteri-bumn-optimistis-holding-bumn-dapat-terbentuk) Diakses terakhir tanggal 12 April 2018 pukul 13.00 WIB