

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintah dalam rangka memajukan kesejahteraan rakyat sebagaimana amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (“UUD Tahun 1945”), melakukan penguatan ekonomi nasional dengan menguasai bidang-bidang usaha yang ada di Indonesia sebagai perwujudan pengelolaan kekayaan negara yang bersumber dari bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dipergunakan untuk kemakmuran rakyat. Sebagai perwujudan pengelolaan negara, maka negara membentuk perusahaan negara untuk mengelola kekayaan negara tersebut, yang diawali dengan dilakukannya nasionalisasi terhadap perusahaan-perusahaan milik Belanda yang ada di Indonesia pasca kemerdekaan dan juga membentuk badan-badan usaha yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Perusahaan atau badan usaha negara inilah kemudian menjadi cikal bakal dari terbentuknya Badan Usaha Milik Negara.

Sesuai Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (“UU BUMN”), Badan Usaha Milik Negara (“BUMN”) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Maksud dan pendirian BUMN adalah untuk memberikan sumbangan bagi perekonomian nasional dan penerimaan negara, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang

dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak, menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi serta untuk mengejar keuntungan.

Mengacu pada Pasal 1 angka 2 UU BUMN, dapat diketahui bahwa BUMN memiliki 2 macam jenis atau bentuk yaitu Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum). Persero adalah BUMN berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh negara yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Sedangkan Perusahaan Umum 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.

Pada tahun 2017, Indonesia memiliki 115 BUMN dengan rincian 14 BUMN berbentuk Perum, 84 berbentuk BUMN Persero, dan 17 berbentuk BUMN Persero Tbk (*go public*). Pada tahun 2018 jumlah BUMN tersebut kemudian meningkat menjadi 143 BUMN. BUMN beroperasi pada 14 sektor usaha antara lain, industri pengolahan seperti PT Semen Indonesia Tbk, informasi dan telekomunikasi seperti PT Telkom Tbk, jasa keuangan dan asuransi seperti Bank BRI Tbk, jasa konstruksi seperti PT Adhi Karya Tbk, perdagangan besar dan eceran seperti Perum Bulog, pertambangan dan penggalian seperti PT Pertamina, pertanian dan kehutanan seperti PT

Perkebunan Nusantara, transportasi dan pergudangan seperti PT Garuda Indonesia, Angkasa Pura dan Pelabuhan Indonesia.¹

Secara umum, bidang-bidang usaha BUMN merupakan bidang usaha yang sangat dibutuhkan oleh rakyat bahkan ada yang menguasai kepentingan hidup orang banyak seperti PT Pertamina dan PT PLN.² Bidang-bidang usaha yang berada di Indonesia tersebut sebagian besar dikuasai oleh negara melalui penyertaan modal atau sahamnya pada BUMN yang berasal dari harta kekayaan negara yang dipisahkan.³ Mengacu pada Pasal 4 UU BUMN, penyertaan modal negara dalam mendirikan BUMN bersumber dari kekayaan negara yang dipisahkan yang berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara, kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya.

Dalam penelitian ini, BUMN yang akan menjadi pembahasan adalah BUMN berbentuk persero. Persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas, maka ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi Perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan terbatas (“UU PT”) termasuk peraturannya juga berlaku bagi BUMN. Selain itu, UU BUMN dan peraturannya juga berlaku bagi BUMN, dikarenakan berlaku asas hukum *lex specialis derogate legi generali* yaitu asas hukum yang menyatakan peraturan atau undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan peraturan atau undang-undang yang umum.

¹ www.djkn.kemenkeu.go.id, Dedy Sasongko, *Raksasa Itu Bernama BUMN*, 8 Januari 2020, diakses pada tanggal 26 Oktober 2023

² *Ibid*

³ Munir Fuady, *Perseroan Terbatas Paradigma Baru*, Bandung, 2017, hlm. 16-18

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU PT, yang dimaksud dengan Perseroan Terbatas adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan persekutuan modal, didirikan melalui perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang berbentuk saham dan memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam UU PT dan peraturan pelaksanaannya. Sebagai badan usaha berbentuk badan hukum yang melakukan kegiatan usaha atau bisnis, PT memiliki hak dan kewajiban dan diakui sebagai subjek hukum yang memiliki kekayaan terpisah.

Dalam pelaksanaan pengembangan usaha, suatu perusahaan dapat melahirkan anak perusahaan, hal ini secara tidak langsung diakui dalam Pasal 84 ayat (2) huruf b UU PT, yang mencerminkan keterkaitan hubungan antara perusahaan induk dan anak dalam hal kepemilikan saham. Sejalan dengan hal tersebut, pada Pasal 14 ayat (3) huruf g UU BUMN juga menyebutkan bahwa BUMN dapat membentuk anak perusahaan, setelah mendapatkan persetujuan Menteri sebagai pemegang saham.

Pada kenyataannya, jauh sebelum lahirnya UU BUMN, pemerintah pada tahun 1995 pernah menciptakan perusahaan induk dan anak, yaitu ketika pemerintah menetapkan BUMN PT Semen Gresik (Persero), Tbk sebagai induk perusahaan (BUMN induk) yang ditugaskan membawahi beberapa anak perusahaan yaitu PT Semen Padang, PT Semen Tonas dan Thang Long Cement.⁴ Selanjutnya praktik tersebut dilakukan kembali oleh pemerintah pada tahun 1997-1998, yang mana berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 28

⁴ Refly Harun, *BUMN Dalam Sudut Pandang Tata Negara*, Balai Pustaka 2019, hlm. 76

Tahun 1997 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pupuk Sriwijaya (“PP No. 28/1997”), PT Pupuk Sriwijaya (Persero) (sekarang bernama PT Pupuk Indonesia (Persero)), ditugaskan untuk menjadi induk perusahaan (BUMN induk) yang membawahi beberapa perusahaan pupuk lainnya yaitu PT Petrokimia Gresik, PT Pupuk Iskandar Muda, PT Pupuk Kujang dan PT Pupuk Kaltim, sehingga perusahaan-perusahaan di bidang pupuk tersebut menjadi anak perusahaan BUMN.

Seiring perkembangan ekonomi yang begitu pesat, pemerintah terus melakukan upaya untuk meningkatkan nilai dan peran BUMN sebagai agen pembangunan nasional dan pelaksana program pemerintah, yaitu salah satunya dengan membentuk anak perusahaan BUMN. Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara (“PP No. 72 Tahun 2016”) sebagai dasar hukum dalam pembentukan anak perusahaan BUMN.⁵

Dalam hal kekayaan negara berupa saham yang ada di dalam BUMN atau PT, dijadikan penyertaan modal pada BUMN atau PT lain, sehingga terjadi pergeseran saham milik negara pada BUMN atau PT tersebut kepada BUMN atau PT lain, maka BUMN lain tersebut disebut perusahaan induk BUMN, dan BUMN menjadi anak perusahaan BUMN, yang statusnya

⁵ www.kemenkeu.go.id, Media Kementerian Keuangan, Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Holding BUMN untuk Kesejahteraan Rakyat*, hlm. 18-19, diakses pada tanggal 2 April 2024

diperlakukan sama dengan BUMN, hal ini berdasarkan Pasal 2A ayat (7) PP No. 72 Tahun 2016.

Ketentuan di atas yang menyamakan kedudukan anak perusahaan BUMN dengan BUMN tidak sejalan dengan salah satu pertimbangan hakim dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No: 01/PHPU-PRES/XVII/2019, Mahkamah Konstitusi berpendapat anak perusahaan BUMN tidak dapat didefinisikan BUMN, karena modal atau saham yang ada pada anak perusahaan BUMN dimiliki oleh BUMN, bukan negara. Oleh karena itu kedudukan hukum anak perusahaan BUMN tidak dapat dipersamakan dengan BUMN.

Berdasarkan hal tersebut di atas, beranjak dari pendapat hakim dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 yang berbeda dengan ketentuan sebagaimana telah diatur di dalam PP No. 72 Tahun 2016, maka dilakukan penelitian ini dengan judul Kedudukan Hukum Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara dalam Perusahaan Induk (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019).

B. Rumusan Masalah

Dari uraian di atas, maka yang menjadi rumusan permasalahan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana dasar hukum dan pertimbangan hakim dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019?

2. Bagaimana akibat hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 terhadap kedudukan hukum anak perusahaan BUMN dalam perusahaan induk?

C. Tujuan dan Manfaat

1. Tujuan

Adapun penyusunan penelitian memiliki tujuan dalam rangka hal-hal sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dasar hukum dan pertimbangan hakim dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019.
2. Untuk melihat akibat hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 terhadap kedudukan hukum anak perusahaan BUMN dalam perusahaan induk.

2. Manfaat

Adapun penyusunan penelitian diharapkan dapat bermanfaat dalam hal-hal sebagai berikut:

1. Manfaat penelitian secara teoritis

Penelitian ilmiah ini secara teoritis diharapkan dapat memberikan informasi, menambah wawasan berfikir dan kesadaran bersama dalam pengembangan bidang keilmuan, khususnya hukum perseroan terbatas serta memberikan dapat memberikan manfaat bagi kajian/penelitian yang berkaitan

dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019.

2. Manfaat penelitian secara praktis

Manfaat penelitian ilmiah ini secara praktis diharapkan dapat digunakan sebagai berikut:

- a. Referensi bagi praktisi hukum dan pegawai BUMN/anak perusahaan BUMN dalam upaya mengatasi permasalahan yang terjadi dalam kaitannya dengan kedudukan hukum anak perusahaan BUMN dalam perusahaan induk BUMN;
- b. Memberikan kontribusi bagi aparat penegak hukum dalam menyelesaikan perkara yang berkaitan dengan anak perusahaan BUMN dalam perusahaan induk BUMN.

D. Keaslian Penelitian

Dalam rangka mendukung pembahasan sebagaimana yang telah disampaikan pada latar belakang masalah, maka diperlukan kajian-kajian ilmiah pendukung yang memiliki relevansi terhadap judul yang sedang yang dikaji untuk memastikan tidak terdapat kemiripan dengan penelitian-penelitian sebelumnya, maka akan dipaparkan beberapa penelitian ilmiah baik berupa skripsi, tesis, jurnal dan karya-karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian ini. Untuk membuktikan keaslian penelitian, maka disini disampaikan hasil penelitian sebelumnya sebagaimana berikut:

1. Penelitian oleh Julio Thimotius dengan judul “Status Kepemilikan Anak Perusahaan BUMN”, tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui status anak perusahaan BUMN dengan mengambil permasalahan terkait pembubaran PT Pertamina Energy Trading Limited (PETRAL) yang merupakan anak perusahaan PT Pertamina (Persero) dan membandingkannya dengan kasus kepailitan PT Telekomunikasi Indonesia (PT Telkomsel) yang merupakan anak Perusahaan PT Telkom yang merupakan BUMN, pada penelitiannya Julio menggunakan Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang dan Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN.⁶

Penelitian Julio Thimotius di atas memiliki perbedaan dengan penelitian ini, adapun perbedaannya terletak pada judul penelitian, judul Julio Thimotius yaitu “Status Kepemilikan Anak Perusahaan BUMN”, sementara judul penelitian ini yaitu “Kedudukan Hukum Anak Perusahaan BUMN dalam Perusahaan Induk (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019)”.

Perbedaan lainnya terdapat pada pembahasan penelitian, penelitian Julio Thimotius membahas tentang pemberlakuan ketentuan dalam UU BPK terhadap PETRAL dan UU Kepailitan

⁶ Julio Thimotius Kapitan Smaud Natun, *Status Kepemilikan Anak Perusahaan BUMN*, Jurnal Mimar Keadilan Vol. 12 Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus, 1945, Surabaya, Februari 2019-Juli 2019

terhadap PT Telkomsel, Dimana PETRAL dan PT Telkomsel sama-sama berstatus sebagai anak perusahaan BUMN, dan Julio juga membahas mengenai status kepemilikan saham BUMN pada anak perusahaan BUMN. Dari hasil penelitian Julio disimpulkan bahwa anak perusahaan BUMN bukanlah milik negara melainkan milik BUMN.

Sedangkan pada penelitian tesis ini, akan menjelaskan tentang dasar hukum dan pertimbangan hakim dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 dan menganalisis akibat hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 terhadap kedudukan hukum anak perusahaan BUMN dalam perusahaan induk.

2. Penelitian oleh Roberto Tarigan, Firdaus, Hayatul Ismi dengan judul “Tinjauan Yuridis Terhadap Perubahan Status Badan Hukum BUMN pada PT Perkebunan Nusantara V Pasca terbentuknya holding perkebunan Nusantara dikaitan dengan kekayaan negara dalam Perseroan”, dari hasil penelitian didapatkan bahwa di Indonesia belum ditemukan adanya undang-undang khusus yang mengatur secara jelas dan tegas tentang pembentukan *Holding* BUMN. Menurut Roberto Tarigan, dkk, kekayaan negara yang dijadikan sebagai penyertaan modal negara pada anak perusahaan BUMN atau suatu perseroan terbatas, telah menjadikan kekayaan negara tersebut mengalami transformasi menjadi kekayaan BUMN ataupun anak perusahaan *holding* BUMN. Namun, anak perusahaan *holding* BUMN tersebut

masih tetap mempunyai hubungan dengan negara, dikarenakan status negara selaku pemegang saham dengan hak istimewa dalam melakukan kontrol atau pengawasan terhadap kegiatan anak perusahaan melalui induk *Holding Company*. Lebih lanjut Roberto Tarigan, dkk menyatakan BUMN yang telah mengalami perubahan status menjadi anak perusahaan BUMN, seperti PTPN V maka statusnya menjadi tidak sama dengan anak perusahaan BUMN biasa dan juga tidak menjadi perseroan terbatas biasa, dikarenakan adanya kepemilikan saham oleh negara dengan hak istimewa.⁷

Penelitian Roberto Tarigan, *et. al* di atas memiliki perbedaan dengan penelitian ini, adapun perbedaannya terletak pada judul penelitian. Roberto Tarigan, *et. al* mengambil judul “Tinjauan Yuridis Terhadap Perubahan Status Badan Hukum BUMN pada PT Perkebunan Nusantara V Pasca terbentuknya *holding* perkebunan Nusantara dikaitan dengan kekayaan negara dalam Perseroan”, sementara judul pada penelitian tesis ini, akan menjelaskan tentang dasar hukum dan pertimbangan hakim dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 dan menganalisis akibat hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 terhadap kedudukan hukum anak perusahaan BUMN dalam perusahaan

⁷ Roberto Tarigan, Firdaus, Hayatul Ismi, *Tinjauan Yuridis Terhadap Perubahan Status Badan Hukum BUMN pada PT Perkebunan Nusantara V Pasca terbentuknya Holding perkebunan Nusantara dikaitan dengan kekayaan negara dalam Perseroan*, Jurnal Ilmu Hukum, Universitas Riau, Vol. 12 No.1, 2023.

induk, sementara penelitian Roberto Tarigan, *et. al* secara khusus membahas dalam hal ini *Holding* Perkebunan Nusantara.

3. Penelitian Rizal Choirul Romadhan, dengan judul “Kedudukan Hukum Badan Usaha Milik Negara sebagai Anak Perusahaan dalam Perusahaan Holding Induk”, dimana tujuan dari penelitian hukum ini yakni untuk mengetahui dan memahami kedudukan hukum BUMN sebagai anak perusahaan *Holding* Induk dan untuk mengetahui dan memahami wewenang Negara/Pemerintah dalam melakukan pengawasan dan fungsi pembinaan kepada BUMN yang menjadi anak perusahaan dalam *Holding* Induk.⁸

Penelitian Rizal di atas memiliki perbedaan dengan penelitian ini, adapun perbedaannya terletak pada judul yang dikaji yaitu tentang Kedudukan Hukum Anak Perusahaan BUMN dalam Perusahaan Induk (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019), sementara judul penelitian Rizal yaitu “Kedudukan Hukum Badan Usaha Milik Negara sebagai Anak Perusahaan dalam Perusahaan Holding Induk”.

Perbedaan lainnya terdapat pada tujuan penelitian, pada penelitian ini akan menjelaskan tentang dasar hukum dan pertimbangan hakim dalam putusan Mahkamah Konstitusi No: 01/PHPU-PRES/XVII/2019 dan menganalisis akibat hukum dari putusan

⁸ Rizal Choirul Romadhan, *Kedudukan Hukum Badan Usaha Milik Negara sebagai Anak Perusahaan dalam Perusahaan Holding Induk*, Media Iuris Vol. 4 No. 1, Universitas Airlangga, Jawa Timur, 2021, hlm.77

Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 terhadap kedudukan hukum anak perusahaan BUMN dalam perusahaan induk.

Adapun kesimpulan dari penelitian Rizal didapatkan bahwa anak perusahaan dalam *holding*, status atau kedudukan hukumnya bukan lagi sebagai BUMN karena sahamnya tidak lagi berasal dari negara melainkan berasal dari BUMN yang menjadi perusahaan induk. Lebih lanjut Rizal menyatakan meskipun BUMN yang telah menjadi anak perusahaan tidak lagi memiliki status atau kedudukan hukum sebagai BUMN, negara/pemerintah tetap memiliki wewenang dalam pengawasan dan fungsi pembinaan kepada BUMN yang telah menjadi anak perusahaan dalam *holding company* tersebut.⁹

4. Penelitian Lugis Anfi dengan judul “Implikasi Putusan Mahkamah Konsitusi tentang Kedudukan Hukum Anak Perusahaan BUMN terhadap BUMN (Studi Kasus Putusan MK Nomor: 01/PHPU-PRES/XVII/2019)”.¹⁰ Jika melihat dari judul memiliki perbedaan dengan judul dalam penelitian ini. Judul penelitian ini yaitu tentang “Kedudukan Hukum Anak Perusahaan BUMN dalam Perusahaan Induk (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019)”.

Dalam kesimpulan penelitiannya Lugis berpendapat bahwa putusan Mahkamah Agung dibantah dan terkodifikasi dengan

⁹ Rizal Choirul Romadhan, *Op.Cit*

¹⁰ Lugis Anfi, *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Kedudukan Hukum Anak Perusahaan BUMN terhadap BUMN (Studi Kasus Putusan Nomor: 01/PHPU-PRES/XVII/2019)*, IAIN Salatiga, 2020

diterbitkannya putusan Mahkamah Konstitusi, artinya Lugis setuju dengan pendapat Mahkamah Konstitusi bahwa status hukum anak perusahaan BUMN berbeda/terpisah dari induknya.¹¹

Sementara dalam penelitian ini, akan menjelaskan tentang dasar hukum dan pertimbangan hakim dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 dan menganalisis akibat hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 terhadap kedudukan hukum anak perusahaan BUMN dalam perusahaan induk.

5. Penelitian Moch Arif Mirahadisaputro, *et. al*, dengan judul “Analisis Yuridis Kedudukan Hukum Anak Perusahaan BUMN terhadap Perusahaan Induk (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung No: 21 P/HUM/2017 dan Mahkamah Konstitusi No: 01/PHPU-PRES/XVII/2019), yang mana bertujuan untuk menjelaskan dan menganalisis peraturan perusahaan BUMN di Indonesia, dan juga untuk menjelaskan dan menganalisis pertimbangan putusan hakim Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi mengenai kedudukan hukum anak perusahaan BUMN.¹²

Jika melihat dari judul dan tujuan penelitian di atas, memiliki perbedaan dengan judul penelitian ini yaitu Kedudukan Hukum Anak

¹¹ Lugis Anfi, *Op.Cit*

¹² Moch Arif Mirahadisaputro, *et. al*, *Analisis Yuridis Kedudukan Hukum Anak Perusahaan BUMN terhadap Perusahaan Induk (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung No: 21 P/HUM/2017 dan Mahkamah Konstitusi No: 01/PHPU-PRES/XVII/2019)*, Jurnal Kolaboratif Sains, Vol. 05 No. 08, Universitas Sunan Giri Surabaya, 2022

Perusahaan BUMN dalam Perusahaan Induk (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019), dan dalam kesimpulan penelitiannya Moch Arif, *et.al* hanya menyimpulkan bahwa Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi memiliki pendapat berbeda, namun tidak menjelaskan akibat hukum dari perbedaan pendapat dari kedua putusan tersebut. Dalam penelitian ini, akan menjelaskan tentang dasar hukum dan pertimbangan hakim dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 dan menganalisis akibat hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 terhadap kedudukan hukum anak perusahaan BUMN dalam perusahaan induk.

Dari penelitian-penelitian di atas, dapat diketahui bahwa penelitian ini berbeda dengan penelitian yang telah ada sebelumnya baik dari judul maupun pengkajian mengenai suatu objek yang dibahas. Dalam penelitian ini, akan menjelaskan tentang dasar hukum dan pertimbangan hakim dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 dan menganalisis akibat hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 terhadap kedudukan hukum anak perusahaan BUMN dalam perusahaan induk.

E. Kerangka Teori

Manusia adalah makhluk sosial yang tidak dapat hidup sendiri, dalam menjalankan kehidupan manusia membutuhkan orang lain. Menurut Hans Kelsen, manusia dalam hidup bersama manusia lain, ia harus menciptakan hubungan yang tertib.¹³ Untuk menciptakan hubungan yang tertib antara sesama manusia diperlukanlah suatu pedoman/petunjuk, agar manusia tidak saling berbenturan satu sama lain. Pedoman atau petunjuk inilah yang disebut aturan atau hukum yang harus dipatuhi.

Seiring berkembangnya kehidupan manusia, maka hukum juga berkembang, hukum menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat, karena hukum dipengaruhi oleh berbagai macam faktor yang ada di dalam kehidupan masyarakat. Menurut Arief Sidharta, teori hukum dapat didefinisikan sebagai sebuah ilmu yang digunakan untuk menganalisis berbagai aspek gejala hukum, baik sendiri maupun secara keseluruhan, baik teoritis maupun praktis yang memiliki tujuan dalam mendapatkan pemahaman yang lebih baik dan memberikan penjelasan sejelas mungkin berhubungan dengan bahan hukum yang tersaji dan kegiatan yuridis yang ada pada kenyataan masyarakat.¹⁴ dalam kaitannya dengan penelitian ini, berikut beberapa teori hukum yang akan menjadi pembahasan:

¹³ Tanya L. Bernard, Yoan N. Simanjuntak, Markus Y. Hage, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, hlm. 40, Yogyakarta, 2013

¹⁴ www.gramedia.com, Andrew, *Teori Hukum Menurut Para Ahli*, diakses pada tanggal 2 April 2024

1. Teori Kepastian Hukum

Gustav Radbruch, dalam konsep “Ajaran Prioritas Baku” mengemukakan ada tiga ide dasar lahirnya suatu hukum atau tiga tujuan dibentuknya suatu hukum, tiga hal itu adalah keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Menurut Radbruch, *Sein* (materi) dan *Sollen* (bentuk) merupakan dua sisi dari satu mata uang, *Sein* mengisi *Sollen*, dan *Sollen* melindungi *Sein*, artinya menurut Radbruch, nilai keadilan adalah materi (*Sein*) yang harus menjadi suatu isi dari suatu aturan hukum (*Sollen*).¹⁵ Lebih lanjut, Radbruch mengatakan hakim adalah pengemban nilai keadilan, ia yang menjadi ukuran adil atau tidak adilnya suatu tata hukum. Dalam mengisi “cita keadilan” harus melihat dari sisi kemanfaatannya, yaitu sesuatu yang memajukan kebaikan dalam hidup manusia, aspek inilah yang menentukan isi/materi dari hukum (*Sein*).¹⁶

Untuk melengkapi keadilan dan kemanfaatan itu dibutuhkan kepastian, kepastian berarti hukum yang berisi keadilan itu harus benar-benar berfungsi sebagai peraturan yang ditaati, Radbruch kemudian menilai bahwa 3 aspek ini harus disusun dari urutan yang pertama itu keadilan, kemudian kepastian lalu yang terakhir adalah kemanfaatan. Maka apabila ada sesuatu hal yang dirasa adalah demi kemanfaatan hukum, ia harus tunduk terlebih dahulu pada keadilan dan kepastian, untuk menghindari kesewenang-wenangan.¹⁷

¹⁵ Tanya L. Bernard, et.al, *Op.Cit*, hlm. 116-117

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ *Ibid*

Keadilan merupakan hal yang utama dari kemanfaatan dan kepastian hukum, namun bukan berarti kemanfaatan hukum dan kepastian hukum sebagai salah satu yang menjadi dasar/tujuan dari hukum dapat diabaikan. Hukum yang baik adalah hukum yang mampu mensinergikan ketiga unsur tersebut demi kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat.¹⁸

Dalam penelitian ini, akan secara lebih khusus membahas mengenai aspek kepastian hukum, menurut Gustav Radbruch ada 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu:¹⁹ bahwa hukum itu positif, yang artinya adalah perundang-undangan; hukum didasarkan kepada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan; fakta harus dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, disamping mudah dilaksanakan; dan hukum positif tidak boleh untuk sering diubah.

Dari pendapat Radbruch di atas, dapat dipahami bahwa suatu hukum dianggap sudah memenuhi unsur kepastian apabila hukum tersebut sudah menjadi hukum positif (peraturan perundang-undangan), kemudian penciptaannya didasarkan pada kenyataan, artinya ada kenyataan yang terjadi yang memerlukan suatu aturan yang mengaturnya, lalu fakta/kenyataan tersebut dirumuskan secara jelas

¹⁸ R. Tony Prayogo, *Penerapan Asas Kepastian Hukum dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil dan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam pengujian Undang-Undang*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 13 No. 01, Juni 2016, hlm. 194

¹⁹ Hernawati RAS dan Joko Trio Suroso, *Kepastian Hukum Dalam Hukum Investasi di Indonesia Melalui Omnibus Law*, Jurnal Ilmiah MEA Vol. 4 No. 1, 2020, hlm. 396

sehingga tidak menimbulkan multitafsir atau kebingungan dalam penafsirannya sehingga mudah dilaksanakan, dan tidak boleh sering diubah untuk menjaga kepastian dari suatu hukum, apabila terlalu sering diubah maka nilai kepastian akan hilang sehingga tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman.

Menurut Prof Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum kepada pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.²⁰ Pendapat mengenai kepastian hukum dikemukakan juga oleh Jan M. Otto sebagaimana dikutip oleh Sidharta bahwa:²¹ kepastian hukum dalam situasi tertentu mensyaratkan antara lain tersedia aturan-aturan hukum yang jelas atau jernih, konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), yang diterbitkan oleh kekuasaan negara; Instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya; Mayoritas warga pada prinsipnya menyetujui muatan isi dan karena itu menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut; dan hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum

²⁰ R. Tony Prayogo, *Op.Cit*

²¹ Zulfahmi Nur, *Keadilan dan Kepastian Hukum (Refleksi Kajian Filsafat Hukum Dalam Pemikiran Hukum Imam Syatibi)*, Jurnal Vol. 6 No. 2, UIN Sultan Syarif Kasim Riau, 2023, hlm. 255-256

tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; serta keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Maria S.W Sumardjono juga mengatakan secara normatif, kepastian hukum itu membutuhkan perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional maupun mendukung pelaksanaannya dan secara empiris, dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber manusia pendukungnya.²²

Dari pendapat di atas, maka kepastian mengandung arti bahwa hukum itu positif, jelas, jernih, konsisten (tidak menimbulkan multitafsir), tidak menimbulkan kontradiktif, tidak menimbulkan keraguan terhadap suatu isi/makna dalam aturan hukum dan dipatuhinya aturan-aturan itu secara konsisten oleh masyarakat, penguasa dan juga aparat penegak hukum, termasuk hakim saat menyelesaikan sengketa hukum.

Pada penelitian ini, teori kepastian hukum akan digunakan untuk menganalisis tentang dasar hukum dan pertimbangan hakim dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 dan menganalisis akibat hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 terhadap kedudukan hukum anak perusahaan BUMN dalam perusahaan induk.

²² R. Tony Prayogo, *Op.Cit*

2. Teori Penegakan Hukum

Lawrence M. Friedman mengemukakan efektif dan berhasil tidaknya suatu penegakan hukum terletak pada 3 unsur sistem hukum yang harus diperhatikan yaitu:²³ struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum.

- a. Struktur hukum maksudnya adalah organisasi/lembaga/institusi yang memiliki tugas dan fungsi dalam mendukung sistem dan penegakan hukum. Seperti bagaimana sistem pembuatan hukum oleh badan legislatif serta penyebarluasannya kepada masyarakat; bagaimana sistem penegakan hukum oleh lembaga berwenang baik oleh kepolisian, peradilan dan lembaga lainnya; termasuk juga terkait bagaimana prosedur, kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki oleh lembaga-lembaga tersebut.
- b. Substansi hukum yaitu terdiri dari norma, baik tertulis maupun tidak tertulis, aturan, keputusan-keputusan, perilaku nyata manusia yang ada di dalam sistem hukum, yang dihasilkan oleh pihak yang mengatur ataupun yang diatur.
- c. Budaya hukum yaitu sikap, perilaku, kebiasaan atau nilai yang memberikan nilai positif maupun negatif pada hukum sehingga mempengaruhi kesadaran ditaatinya hukum itu, budaya hukum terdiri dari 2 macam yaitu budaya hukum eksternal yaitu

²³ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, Edisi 1, Rajawali Pres, Depok, 2017, hlm. 305

perilaku/budaya hukum masyarakat umum secara luas dan budaya hukum internal yaitu perilaku/budaya hukum pihak-pihak yang menjalankan tugas hukum secara khusus seperti hakim, jaksa dan penegak hukum lainnya.

Maka dapat dipahami menurut Lawrence M. Friedman bahwa hukum tidak dapat berdiri sendiri dalam pengimplementasiannya, karena masing-masing dari tiga sistem hukum itu struktur, substansi dan budaya saling terkait dan mempengaruhi satu dan lainnya dalam upaya mencapai keefektifan dan keberhasilan suatu penegakan hukum. Pada penelitian ini, teori penegakan hukum akan digunakan untuk menganalisis tentang dasar hukum dan pertimbangan hakim dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019.

3. Teori Organ

Teori ini dikemukakan oleh Otto von Gierke. Otto von Gierke berpendapat badan hukum adalah sama dengan manusia, yang mana mengaplikasikan kehendaknya melalui organnya (pengurus perseroan), oleh karena itu badan hukum bukan suatu yang abstrak (fiksi), tetapi benar-benar ada di dalam masyarakat. Dalam hal ini, teori organ menyatakan bahwa badan hukum memiliki pemikiran yang benar-benar nyata, kehendak nyata, dan kewenangan yang nyata. Bahwa sekelompok manusia memiliki kesadaran kolektif sebagai kelompok yang terpisah dari kesadaran individu. Apa yang diputuskan oleh sekelompok manusia

(organ perseroan) merupakan cerminan nyata dari kehendak badan hukum.²⁴

Dari pendapat di atas, dapat dipahami bahwa badan hukum memiliki status atau kedudukan yang sama dengan manusia sebagai subjek hukum, oleh karena itu badan hukum yang dapat bertindak melakukan perbuatan hukum melalui organnya. Pada penelitian ini, teori organ akan digunakan untuk menganalisis akibat hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 terhadap kedudukan hukum anak perusahaan BUMN dalam perusahaan induk.

F. Tinjauan Pustaka

1) BUMN

Negara membentuk BUMN dengan tujuan agar BUMN dapat berperan mewakili negara dalam melaksanakan perekonomian dan pembangunan ekonomi untuk kemakmuran rakyat, peran BUMN antara lain seperti sebagai sumber pendapatan negara, pembangunan infrastruktur di dalam negeri, memberikan pelayanan kepada masyarakat.²⁵ Mengacu pada bagian penjelasan UU BUMN, pemerintah memberikan peran yang cukup besar bagi BUMN dalam sistem perekonomian nasional, dimana keberadaannya cukup penting seperti dapat menghasilkan barang dan/atau jasa, sebagai perintis dari sektor-sektor usaha yang belum diminati swasta, penyeimbang bagi

²⁴ Munir Fuady, *Teori-Teori Besar Dalam Hukum (Grand Theory)*, Kencana Prenadamedia Group Cetakan ke-3, Jakarta, 2014, hlm. 193

²⁵ www.djkn.kemenkeu.go.id, Dedy Sasongko, *Op.Cit*

perusahaan swasta dan membantu perkembangan usaha kecil/koperasi serta sumber penerimaan negara dalam bentuk pajak, dividen dan hasil privatisasi.

Cikal bakal berdirinya BUMN di Indonesia, dimulai sejak dilakukannya nasionalisasi terhadap perusahaan-perusahaan asing yang ada di Indonesia pasca kemerdekaan, yang kemudian perusahaan-perusahaan asing ini berubah menjadi perusahaan negara. Akibat dari nasionalisasi ini lebih dari 600 perusahaan Belanda menjadi perusahaan negara, kepemilikan perkebunan meningkat 90 persen, sektor-sektor industri modern juga memperoleh tambahan 246 pabrik, kemudian nasionalisasi terhadap bank-bank milik Belanda juga menambah 25 persen pinjaman bank. Dengan lebih 600 perusahaan negara yang tersebar di berbagai sektor strategis dan non strategis mulai dari perkebunan, pertambangan, perdagangan, perbankan, membuat perekonomian nasional meningkat.²⁶

Penguasaan yang begitu besar oleh negara mengakibatkan negara harus segera membuat dasar hukum bagi operasional perusahaan negara tersebut, yang pertama kali diatur melalui Undang-Undang Nomor 19 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara menjadi Undang-Undang (“UU No.19 Tahun 1960”). Beberapa

²⁶ Sanerya Hendrawan, *Restrukturisasi BUMN dalam Perpektif Ekonomi Politik di Indonesia*, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 2002, hlm. 9-10

dasar pertimbangan mengapa pemerintah sebelumnya menerbitkan dalam suatu instrument hukum berupa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, adalah dikarenakan:²⁷

- a. Perlu segera terlaksananya program umum pemerintah dalam bidang ekonomi sebagaimana diamanahkan dalam Manifesto Politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959 mengenai keharusan diadakannya reorganisasi alat-alat produksi dan distribusi dalam rangka pelaksanaan Pasal 33 UUD Tahun 1945;
- b. Agar adanya suatu keseragaman dalam cara mengurus dan menguasai serta penyeragaman bentuk badan hukum dari perusahaan negara;
- c. Perlu dilakukannya sinkronisasi dari segala kegiatan ekonomi, baik yang dilakukan oleh perusahaan negara, koperasi, swasta guna mempersingkat waktu dalam upaya meningkatkan tingkatan hidup rakyat.

BUMN pada awalnya terdiri dari tiga bentuk yaitu Perusahaan Jawatan (Perjan) yang tunduk pada *Indonische Bedrijvenwet*, Perusahaan Umum (Perum) yang tunduk pada UU No.19 Tahun 1960 dan Perusahaan Perseroan (Persero) yang tunduk pada Kitab Undang-Undang Hukum Dagang, khususnya pasal-pasal tentang perseroan terbatas yang mana saat ini telah diganti dengan Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas. Peraturan-peraturan yang ada tersebut

²⁷ Mahmuddin Yassin, *Membangun BUMN Berbudaya*, Jakarta, 2012, hlm. 67-68

masih belum memberikan landasan hukum yang kuat dalam pengembangan badan usaha negara, maka pemerintah menerbitkan UU BUMN untuk menata dan mempertegas peran pemerintah sebagai pemegang saham BUMN serta mengatur mengenai upaya-upaya penyehatan BUMN.

BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Berdasarkan Pasal 1 angka 2 dan 4 UU BUMN, BUMN memiliki 2 macam jenis atau bentuk:

1. Perusahaan Perseroan (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.
2. Perusahaan Umum 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.

Saat ini BUMN berada di bawah Kementerian Negara Pendayagunaan BUMN/Kepala Badan Pembinaan BUMN, yang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang

BUMN untuk membantu presiden dalam pengelolaan pemerintahan negara. Dalam pelaksanaan bisnisnya ternyata BUMN masih memiliki kinerja yang belum memadai, seperti rendahnya laba yang diperoleh bahkan mengalami kerugian, sementara perkembangan ekonomi dunia terus menerus berkembang.

Maka salah satu upaya pemerintah sebagai pemegang saham dalam rangka upaya-upaya penyehatan BUMN, pemerintah melahirkan anak perusahaan BUMN yang berada dalam suatu kendali BUMN atau disebut perusahaan induk BUMN.

2) Perusahaan Induk BUMN

Definisi/pengertian perusahaan induk tidak ditemukan di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia begitu juga dengan istilah perusahaan induk BUMN tidak ditemukan pasal yang secara khusus mengatur tentang definisi. Namun, istilah perusahaan induk muncul di dalam UU PT yakni pada Pasal 84 ayat (2) huruf b, yang menyatakan bahwa hak suara dalam setiap saham tidak berlaku untuk saham induk perseroan yang dikuasai oleh anak perusahaannya secara langsung atau tidak langsung. Dari ketentuan tersebut, dapat dipahami bahwa perusahaan induk dan anak dimungkinkan untuk dibentuk, karena UU PT mengatur bahwa anak perusahaan dapat menguasai saham induk perusahaan, baik secara langsung atau tidak langsung, namun UU PT membatasi bahwa apabila anak perusahaan memiliki saham di

perusahaan induk, saham tersebut tidak mempunyai hak suara dan tidak dihitung dalam penentuan kuorum.

Sementara di dalam UU BUMN tidak ada penyebutan sama sekali mengenai istilah induk BUMN. Namun memiliki ketentuan yang menyebut tentang anak perusahaan BUMN terdapat di dalam Pasal 14 ayat (3) huruf g angka vii, yang menyatakan bahwa pihak yang menerima kuasa atau persetujuan dari Menteri dapat mengambil keputusan untuk pembentukan anak perusahaan atau penyertaan; pada Pasal 22 ayat (1) huruf c mewajibkan BUMN dalam menyusun rancangan rencana kerja dan anggaran perusahaan harus memuat proyeksi keuangan anak perusahaannya; dan pada Pasal 86 ayat (1) UU BUMN mengatur bahwa BUMN dan anak perusahaan BUMN dapat melakukan privatisasi. Dari ketentuan ini juga dipahami bahwa UU BUMN mengakui dan memberikan hak bagi BUMN untuk mendirikan anak perusahaan dan/atau melakukan privatisasi anak perusahaan.

Karena UU BUMN tidak mengatur secara rinci mengenai pembentukan anak perusahaan BUMN, pemerintah melahirkan dasar hukum pembentukan anak perusahaan BUMN yaitu PP No. 72 Tahun 2016 sebagai perubahan atas PP No. 44 Tahun 2005.²⁸ Namun ternyata definisi induk BUMN juga tidak dapat ditemukan dalam pasal definisi dalam PP No. 72 Tahun 2016 dan/atau PP No. 44 Tahun 2005.

²⁸ www.bumn.go.id, Kementerian BUMN, *Rencana Strategis Kementerian BUMN 2020-2024*, diakses pada tanggal 4 April 2024

Penyebutan induk BUMN terdapat di dalam bagian penjelasan umum, PP No. 72 Tahun 2016, yang menyatakan bahwa pemerintah dapat membentuk perusahaan induk BUMN dalam rangka penguatan kelembagaan dan mekanisme kerja BUMN.

Strategi pemerintah membentuk induk BUMN yaitu dengan melakukan penyertaan modal negara yang bersumber dari pergeseran saham milik negara pada BUMN dan/atau Perseroan Terbatas tertentu kepada BUMN dan/atau Perseroan Terbatas lainnya, hal ini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan penjelasan umum PP No. 72 Tahun 2016.

Kemudian dalam penjelasan Pasal 2A ayat (6) menyatakan induk BUMN memiliki lebih dari 50% saham pada anak perusahaan BUMN. Hal ini dimaksudkan agar negara tetap dapat melakukan kontrol kepada anak perusahaan BUMN melalui induk BUMN.

Negara dapat melakukan pengurangan penyertaan modal negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas yang dilakukan dalam rangka: a. penjualan saham milik negara pada Perseroan dan Perseroan Terbatas; b. pengalihan aset BUMN untuk penyertaan modal negara pada BUMN lain atau Perseroan Terbatas, pendirian BUMN baru, atau dijadikan kekayaan negara yang tidak dipisahkan; c. pemisahan anak perusahaan BUMN menjadi BUMN; dan/atau d. restrukturisasi perusahaan, hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (1) PP No. 44 Tahun 2005. Restrukturisasi dalam ketentuan ini dimaksudkan untuk memperbaiki

struktur permodalan, seperti kuasi reorganisasi, pengurangan persentase kepemilikan saham oleh negara sebagai akibat pengeluaran saham baru yang tidak diambil bagian oleh negara (dilusi), dan pergeseran atau pengalihan saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas kepada BUMN dan/atau Perseroan Terbatas lainnya sebagai penyertaan modal negara antara lain dalam rangka pembentukan perusahaan induk BUMN (holding).²⁹

Walaupun tidak ditemukan pasal yang mengatur secara khusus mengenai definisi perusahaan induk, namun dari penjelasan beberapa ketentuan di atas, dapat dipahami bahwa pada kenyataannya perusahaan induk BUMN adalah perusahaan yang memiliki saham mayoritas lebih dari 50% pada anak perusahaannya dan dapat mengendalikan anak perusahaannya.

3) Anak Perusahaan BUMN

Definisi anak perusahaan sebenarnya pernah di atur di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (“UU No. 1 Tahun 1995”), pada penjelasan Pasal 29 yang menyatakan anak perusahaan adalah perseroan yang mempunyai hubungan khusus dengan perseroan lainnya yang terjadi karena lebih dari 50% (lima puluh persen) sahamnya dimiliki oleh induk perusahaannya; lebih dari 50% (lima puluh persen) suara dalam RUPS dikuasai oleh induk perusahaannya; dan atau kontrol atas jalannya perseroan,

²⁹ Penjelasan Pasal 9 huruf d, PP No. 72 Tahun 2016

pengangkatan, dan pemberhentian Direksi dan Komisaris sangat dipengaruhi oleh induk perusahaannya.

Jika melihat dari penjelasan Pasal 29 UU No. 1 Tahun 1995 di atas, pengertian dari anak perusahaan sudah dapat dipahami dengan jelas, namun UU No. 1 Tahun 1995 telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku karena sudah digantikan dengan UU PT yang berlaku saat ini. Dalam UU PT ketentuan pada Pasal 29 tersebut sudah tidak ada. UU PT mengakui keberadaan anak perusahaan, hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 84 ayat (2) huruf b yang menyatakan bahwa anak perusahaan dapat menguasai saham induk perseroan, namun sahamnya tidak memiliki hak suara. Artinya anak perusahaan adalah dimungkinkan untuk dapat dibentuk dan dapat memiliki hak untuk menguasai saham induk.

Selanjutnya ketentuan anak perusahaan pada UU BUMN terdapat di dalam Pasal 14 ayat (3) huruf g angka vii, yang menyatakan bahwa pihak yang menerima kuasa atau persetujuan dari Menteri dapat mengambil keputusan untuk pembentukan anak perusahaan atau penyertaan; pada Pasal 22 ayat (1) huruf c mewajibkan BUMN dalam menyusun rancangan rencana kerja dan anggaran perusahaan harus memuat proyeksi keuangan anak perusahaannya; dan pada penjelasan Pasal 86 ayat (1) UU BUMN mengatur bahwa BUMN dan anak perusahaan BUMN dapat melakukan privatisasi. Dari ketentuan ini juga dipahami bahwa a. UU BUMN mengakui dan memberikan hak

bagi BUMN untuk mendirikan anak perusahaan namun harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan Menteri sebagai RUPS; b. BUMN bertanggungjawab kepada Menteri juga dalam penyusunan rancangan rencana kerja dan anggaran perusahaan yang juga harus memuat proyeksi keuangan anak perusahaannya; dan c. BUMN dapat melakukan privatisasi anak perusahaannya.

PP No. 72 Tahun 2016 yang merupakan dasar hukum pembentukan anak perusahaan BUMN juga tidak memiliki pasal yang secara khusus mengatur tentang definisi atau pengertian anak perusahaan BUMN, begitu juga di dalam PP No. 44 Tahun 2005. Namun di dalam PP No. 72 Tahun 2016 kita dapat memahami bahwa yang dimaksud dengan anak perusahaan BUMN adalah BUMN yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh BUMN lain karena adanya penyertaan modal negara pada BUMN yang dialihkan kepada BUMN lain, hal ini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2A ayat 2 dan 6.

Pengertian anak perusahaan BUMN terdapat beberapa peraturan Menteri BUMN, salah satunya yaitu di dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-5/MBU/09/2022 tentang Penerapan Manajemen Risiko pada BUMN (“Permen BUMN No. 5 Tahun 2022”), yang mana menyatakan anak perusahaan BUMN adalah perseroan terbatas yang sebagian besar sahamnya lebih dari 50% dimiliki oleh BUMN atau perseroan terbatas yang dikendalikan oleh BUMN.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka anak perusahaan BUMN sangat memiliki kaitan erat dengan BUMN dan juga negara. Secara korporasi anak perusahaan BUMN dikelola oleh BUMN, namun tetap dalam kontrol negara melalui induk BUMN.

4) Anak Perusahaan BUMN sebagai Badan Hukum berbentuk Perseroan Terbatas

Definisi anak perusahaan BUMN tidak ditemukan dalam pasal yang khusus mengatur tentang definisi dalam UU BUMN dan PP No. 72 Tahun 2016, namun terdapat beberapa Peraturan Menteri BUMN yang mengatur mengenai pengertian anak perusahaan BUMN yang dimasukkan ke dalam pasal definisi, yaitu salah satunya adalah Permen BUMN No. 5 Tahun 2022 yang menyatakan anak perusahaan BUMN diatur adalah perseroan terbatas yang sebagian besar sahamnya lebih dari 50% dimiliki oleh BUMN atau perseroan terbatas yang dikendalikan oleh BUMN.

Dari pengertian tersebut dapat dipahami bahwa anak perusahaan BUMN merupakan badan hukum yang berbentuk perseroan terbatas, maka sesuai Pasal 1 angka 1 UU PT, dapat dipahami bahwa perseroan terbatas adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya.

Perseroan memperoleh status sebagai badan hukum pada saat tanggal diterbitkannya keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum perseroan, dalam hal ini Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Sebagai badan hukum yang memiliki hak dan kewajiban, perseroan memiliki organ yang terdiri dari Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi dan Dewan Komisaris. RUPS adalah organ Perseroan yang memiliki wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi dan Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam UU PT dan/atau anggaran dasar perseroan. Hal ini sebagaimana diatur di dalam Pasal 1 dan Pasal 7 ayat (4) UU PT.

Walaupun RUPS memiliki kekuasaan tertinggi, berdasarkan Pasal 98 ayat (1) UU PT, yang dapat bertindak mewakili perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan adalah Direksi. Pemegang saham perseroan memiliki tanggungjawab terbatas (*limited liability*), hal ini sebagaimana diatur di dalam Pasal 3 ayat (1) UU PT, yang menyatakan pemegang saham bertanggungjawab terbatas hanya sebesar kepemilikan sahamnya di dalam perseroan, namun tanggungjawab terbatas pemegang saham tidak berlaku apabila terjadi hal-hal tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) UU PT, dimana pemegang saham dapat dimintakan pertanggungjawaban sampai dengan harta pribadi, yaitu persyaratan perseroan sebagai badan hukum belum atau tidak terpenuhi; pemegang saham beritikad buruk memanfaatkan perseroan demi kepentingan pribadi; pemegang saham

terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh perseroan dan pemegang saham secara melawan hukum menggunakan kekayaan perseroan, yang mengakibatkan kekayaan perseroan menjadi tidak cukup untuk melunasi hutangnya.

5) **Mahkamah Konstitusi**

Berdasarkan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman diselenggarakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi dibentuk agar tidak ada produk hukum yang keluar dari jalur konstitusi sehingga hak-hak konstitusional rakyat tetap terjaga dan konstitusi itu sendiri terkawal konstitusionalitasnya.³⁰ Kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU No. 24 Tahun 2003), merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.³¹ Berdasarkan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (“UU No. 48 Tahun 2009”) dan Pasal 10 UU No. 24 Tahun

³⁰ www.mkri.id, *Peran dan Fungsi Mahkamah Konstitusi*, 2015, diakses pada tanggal 3 Maret 2024

³¹ Pasal 2, UU No. 24 Tahun 2003

2003, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD Tahun 1945 (*judicial review*); memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD Tahun 1945; memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Apabila suatu undang-undang atau bagian daripadanya dinyatakan terbukti oleh Mahkamah Konsitusi, bahwa bertentangan atau tidak sesuai dengan konsitusi, maka Mahkamah Konsitusi akan membatalkan undang-undang atau produk hukum tersebut. Melalui kewenangan ini, Mahkamah Konsitusi dapat menjalankan fungsinya agar tidak terdapat ketentuan hukum yang keluar dari koridor konstitusi.³²

Selain itu, Mahkamah Konsitusi dapat memutus sengketa antar lembaga, pembubaran partai politik dan memutus sengketa hasil pemilu, 3 wewenang ini adalah untuk membuka ruang mekanisme dalam hal memutuskan berbagai sengketa yang tidak dapat diselesaikan melalui peradilan biasa, karena sengketa seperti itu erat kaitannya dengan hak dan kebebasan warga negara yang dijamin oleh UUD Tahun 1945.³³

³² Dian Rizki, Elidar Sari, Yusrizal, *Penerapan Hukum Responsif dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Suloh Jurnal Program Studi Magister Hukum Universitas Malikussaleh, Vol. 10 No. 1, 2022, hlm. 36

³³ www.mkri.id, *Peran dan Fungsi Mahkamah Konstitusi*, *Op.Cit.*, diakses pada tanggal 3 Maret 2024

G. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang diteliti, penulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif atau penelitian kepustakaan. Penelitian hukum normatif adalah metode yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti dan menganalisis norma-norma dan aturan-aturan hukum yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, teori hukum, buku-buku, jurnal, karya tulis ilmiah dan dapat berupa pendapat para sarjana atau pemikiran para ahli.³⁴ Penelitian jenis normatif ini menggunakan analisis kualitatif yakni dengan menjelaskan data-data yang ada dengan kata-kata atau pernyataan bukan dengan angka-angka.

2. Sumber dan Teknik Pengumpulan Data

Sesuai dengan bentuk penelitian ini yang menggunakan penelitian hukum normatif, dimana kajian utamanya adalah data sekunder, maka data-data yang diperoleh adalah melalui penelitian kepustakaan (*Library Research*) yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang bersifat autoritatif, yang artinya mempunyai otoritas yaitu berupa perundang-undangan, catatan

³⁴ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, Edisi 2, Rajawali Pres, Depok, 2017, hlm. 7

catatan resmi dalam pembuatan perundang-undangan dan dan putusan-putusan hakim.³⁵ Dalam penelitian ini penulis secara khususnya penulis akan menggunakan peraturan-peraturan dan bahan hukum sebagai berikut:

1. UU PT;
2. UU BUMN;
3. PP No. 44 Tahun 2005;
4. PP No. 72 Tahun 2016;
5. Permen BUMN No. 5 Tahun 2022;
6. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019;
7. Putusan Mahkamah Agung Nomor 21 P/HUIM/2017;
8. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013;
9. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013.

Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yaitu buku-buku, karya ilmiah, jurnal, hasil penelitian serta berbagai bahan bacaan lainnya yang diperoleh melalui media elektronik yang berhubungan dengan penelitian ini. Bahan hukum tersier adalah bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum.

3. Analisis Data

Data-data yang dihasilkan dari penelitian kepustakaan (*Library Research*) selanjutnya dianalisis dengan menggunakan Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*) dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan undang-undang (*statute approach*) merupakan pendekatan yang dilaksanakan dengan mengkaji undang-undang dan aturan

³⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Ibid*, hlm. 181

yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang dihadapi. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) merupakan pendekatan yang berpijak dari pandangan-pandangan, pendapat-pendapat, teori-teori dan prinsip-prinsip yang ada dalam ilmu hukum. Dengan mengamati teori-teori dan prinsip-prinsip di dalam ilmu hukum peneliti akan memperoleh pemahaman yang memunculkan pengertian hukum, konsep hukum, dan asas hukum yang sesuai dengan permasalahan hukum yang menjadi objek penelitian.³⁶ Kegunaan penelitian ini adalah untuk memperoleh penjelasan ilmiah mengenai kedudukan hukum dari anak perusahaan BUMN dalam perusahaan induk dan menghasilkan argumentasi dan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi permasalahan.

³⁶Peter Mahmud Marzuki, *Ibid*, hlm. 135