

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **I.1 Latar Belakang**

Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang, mencoba untuk secara terus menerus mengadakan pembangunan di segala bidang. Pembangunan tersebut merupakan rangkaian program pembangunan yang sudah dicanangkan menyeluruh, terarah serta terpadu, untuk mewujudkan tujuan bangsa dan negara secara nasional seperti yang termaksud di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945), yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Untuk menciptakan masyarakat Indonesia yang adil, makmur serta sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 tentunya, kesinambungan dan peningkatan pelaksanaan program-program pembangunan nasional yang berasaskan kekeluargaan, perlu dipikirkan secara matang dan dipelihara dengan baik. Guna mencapai tujuan tersebut, maka pelaksanaan pembangunan harus lebih memperlihatkan keserasian, keselarasan, kesinambungan atas komponen pembangunan dan stabilitas nasional termasuk di dalamnya adalah di bidang hukum, ekonomi dan keuangan selain juga politik sosial budaya dan pertahanan keamanan. Lebih nyata dan konkritnya, pembangunan hukum ataupun ekonomi Indonesia harus sesuai dengan amanat konstitusi yang harus pula dilakukan dengan

niat dan kemampuan yang menjadi semangat dalam masyarakat. Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 menyebutkan bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.<sup>1</sup>

Kemudian jika kita melihat di dalam pembangunan nasional Indonesia, pembangunan hukum dan khususnya ekonomi Indonesia adalah berlandaskan pada ekonomi berasaskan Pancasila atau yang biasa disebut sebagai Ekonomi Pancasila yang di dalamnya terdapat semangat nilai dan juga moral Pancasila itu sendiri yang mengambil acuan pada seluruh aspek kehidupan semua sila dari Pancasila. Lalu apakah itu Ekonomi Pancasila, sederhananya Ekonomi Pancasila dapat disebut sebagai sebuah sistem ekonomi pasar dengan pengendalian pemerintah atau "ekonomi pasar terkendali".<sup>2</sup> Ekonomi Pancasila dapat dijabarkan dan tercermin di dalam 3 (tiga) buah sendi yaitu:

- 1) Ekonomi negara : menjadi dasar *good corporate governance* sebagai pelindung segenap bangsa dan negara Indonesia serta seluruh tumpah darah Indonesia.
- 2) Ekonomi rakyat : yaitu sendi yang merupakan konsep koperasi (adanya pembagian yang rata antara negara dan juga rakyat) yang bertugas menjadikan masyarakat adil dan makmur, serta menciptakan kehidupan yang layak bagi seluruh anggota koperasi itu sendiri.

---

<sup>1</sup> Jonker Sihombing, *Peran dan Aspek Hukum dalam Pembangunan Ekonomi*, Jakarta PT Alumni, 2010, hal 1

<sup>2</sup> Dawam Rahardjo. *Ekonomi Pancasila Dalam Tinjauan Filsafat Ilmu*, <http://www.ekonomikerakyatan.ugm.ac.id>.

- 3) Ekonomi swasta : sendi ini lebih banyak mempunyai tugas pokok sebagai pelaksana keamanan, ketentraman dan kesejahteraan dunia global, dengan fungsi untuk menciptakan kemajuan usaha lini swasta yang mempunyai daya saing dan daya tahan serta kompetisi yang tinggi baik nasional maupun internasional.

Sendi nomor 1 (satu) inilah dimana kita dapat secara langsung melihat peran negara dalam hal ini adalah pemerintah dalam membangun ekonomi negara, dengan kepanjangan tangannya yaitu BUMN (pemerintah pusat) dan BUMD (pemerintah daerah). Tentu saja dalam menjawab tantangan global dan perkembangan jaman maka pemerintah pun berupaya membuat terobosan-terobosan baru, mencoba menerapkan beberapa trik negara lain ataupun membuat kebijakan yang dirasa dapat memajukan perekonomian bangsa dan negara.

Sejalan dengan hal di atas, maka Pemerintah merasa perlu menerapkan *system holding* BUMN yang dirasa berdampak besar dalam upaya menunjang peningkatan ekonomi dan kesejahteraan rakyat. *Holding company* akan terbentuk, lebih karena terdapat suatu proses penggabungan (konglomerasi), yang menurut istilah di dalam perekonomian adalah suatu proses penggabungan, pemusatan, pemersatuan (*conglomerare : Latin*, berarti penggumpalan) satu atau lebih dari perusahaan yang nantinya akan menjadi perusahaan anak untuk kemudian bergabung dalam perusahaan induk.<sup>3</sup> Dengan terdapatnya grup-grup usaha konglomerat yang sangat berkembang di Indonesia sejak tahun tujuh puluhan yang lalu, maka pengendalian usaha melalui sistem *holding company* sudah menjadi sebuah atau suatu *trend* tersendiri serta menjadi kebutuhan bisnis yang sudah tidak dapat/ tidak bisa dan

---

<sup>3</sup> Hassan Shadily (pemred), *Ensiklopedi Indonesia*, (Jakarta : PT. Ichtiar Baru – Van Hoeve, 1987) , hal. 1850

juga tidak perlu menghindar lagi. Sedangkan kata “*holding company*” ini dapat juga dijabarkan berasal dari definisi dari sistem hukum Amerika. Sehingga banyak definisi yang diberikan oleh para intelektual tentang istilah ini. Peneliti mengambil pendapat M. Manullang, misalnya yang kemudian mengartikan *holding company* adalah suatu badan usaha yang berbentuk *corporation* yang memiliki sebagian dari saham-saham beberapa badan usaha.<sup>4</sup>

*Holding company* atau sering juga disebut dengan, *parent company*, atau *controlling company* adalah merupakan suatu perusahaan yang tujuannya adalah memiliki saham perusahaan lain ataupun menjadi pengatur dari satu atau lebih perusahaan lain tersebut. Meskipun terkadang tidak semuanya, suatu *holding* bisa saja mempunyai banyak perusahaan yang bergerak dalam bisnis yang berbeda meskipun mungkin masih dalam satu bendera yang sama<sup>5</sup>. Penelitian ini kemudian akan menjelaskan beberapa permasalahan yang pastinya mungkin akan terjadi di dalam pengelolaan *holding company* terkhusus di dalam cakupan BUMN yang dewasa ini terkendala dan mempunyai berbagai permasalahan di dalam sisi pengelolaannya termasuk berbagai usaha untuk meningkatkan kinerja perusahaannya. Beberapa hambatan tersebut diantaranya adalah beberapa perusahaan BUMN ini tidak dapat menopang usahanya dengan kemampuan mereka sendiri sehingga sangat membutuhkan perusahaan lain untuk dapat hidup dan menghidupi dirinya pribadi serta mengatasi kebutuhan terutama dalam hal pendanaan bagi perusahaan yang jelas merugi dan bisa dikatakan nyaris bangkrut. Hal inilah kemudian yang menjadi dasar bagi pemerintahan kita untuk memunculkan pemikiran untuk membuat *holding* BUMN yang satu dengan BUMN

---

<sup>4</sup> M. Manullang, *Pengantar Ekonomi Perusahaan*, (Yogyakarta : BLKM, 1984) , hal. 70

<sup>5</sup> Ibid, 83-84

yang lain. Diharapkan dengan adanya *holding* ini maka BUMN yang akan menjadi *holding* tersebut dapat memperbaiki kinerja perusahaan secara keseluruhan, mengurangi kerugian dan tentu saja dapat meningkatkan laba pada BUMN yang mempunyai identitas baru. Kemudian meskipun tampaknya usaha ini sangat menguntungkan, masih terdapat permasalahan antara lain apabila dilihat dari sumber masalah yang disebabkan oleh masih lemahnya peraturan perundang-undangan, beberapa koordinasi kebijakan terhadap langkah perbaikan di dalam perusahaan tersebut dengan kebijakan locus dan tempus, termasuk industri riil dan pasar tempat BUMN tersebut melangsungkan usahanya.

Peraturan perundang-undangan yang ada merupakan proses pembentukan/ proses membentuk peraturan negara, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah<sup>6</sup>. Pengertian dari peraturan perundang-undangan tersebut juga dapat diartikan sebagai sebuah aturan tertulis yang memuat dogma, norma hukum yang tentu saja mengikat secara umum dan terbentuk atau ditetapkan oleh suatu lembaga negara atau pejabat yang berwenang lewat cara dan prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan<sup>7</sup>. Berdasarkan hal tersebut di Indonesia diketahui terdapat konstruksi dari praktik *holding company* yang sudah sangat banyak digunakan oleh pelaku usaha di Indonesia. Hingga sekarang diketahui bahwa pengaturan akan konsep *holding company* tersebut tidak diatur secara spesifik dalam perumusan peraturan perundang-undangan yang tersebar dan berlaku di Indonesia.<sup>8</sup> Di Indonesia sendiri mengenai konstruksi *holding company* ini masih mengacu kepada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan

---

<sup>6</sup> Farida Maria, *Ilmu Perundang undangan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007) hal 10

<sup>7</sup> UU pembentukan per Undang undangan, UU no 12 th 2011, L.N No.82, T.L.N. No.5234, Pasal 1 Butir 2.

<sup>8</sup> [http://www.hukumonline.com/klinik/detail/c13562/holding\\_company\\_fungsi\\_pengaturannya](http://www.hukumonline.com/klinik/detail/c13562/holding_company_fungsi_pengaturannya)

Terbatas, dimana pengaturan konsep  *Holding company*  justru tidak terdapat secara jelas dalam undang-undang tersebut. Selanjutnya, lahirnya konstruksi  *holding company*  dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 juga didasari oleh perumusan Pasal 7 ayat (1), yang dimana merumuskan bahwa perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia<sup>9</sup>.

Berdasarkan pada penjelasan Pasal 7 tersebut diatas, maka dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan orang pada rumusan pasal ini adalah orang perseorangan, baik warga negara Indonesia maupun asing atau badan hukum Indonesia atau asing. Pasal ini kemudian menegaskan bahwa prinsip yang kemudian berlaku berdasarkan undang-undang ini pada dasarnya sebagai badan hukum, Perseroan didirikan berdasarkan perjanjian, karena itu mempunyai lebih dari 1 orang pemegang saham<sup>10</sup>. Penjelasan ini memberikan legitimasi kepada suatu perseroan untuk memiliki saham pada perseroan lainnya dikarenakan suatu perseroan dapat mendirikan perseoran lainnya sehingga membuka ruang bagi konstruksi  *holding company*  di Indonesia, meskipun dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas maupun peraturan perundang-undangan lainnya tidak mengatur secara khusus mengenai definisi  *holding company* .

Berbeda dengan undang-undang sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas yang merupakan undang-undang pertama yang mengatur tentang perseroan terbatas. Di dalam Undang-undang tersebut

---

<sup>9</sup> UU Perseroan Terbatas No.40 tahun 2007", L.N No.106 Tahun 2007, T.L.N. No. 4756 Pasal 7 (i)

<sup>10</sup> Ibid, penjelasan Pasal 7 (1)

tepatnya dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 merumuskan sebagai berikut <sup>11</sup>:

- a) Perseroan dilarang mengeluarkan saham untuk dimiliki sendiri.
- b) Larangan pemilikan saham sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berlaku juga bagi anak perusahaan terhadap saham yang dikeluarkan oleh induk perusahaannya.

Berdasarkan hal tersebut, memang tidak terlihat apa itu definisi dari konsep *holding company*. Akan tetapi berdasarkan penjelasan yang terdapat dalam Pasal 29 tersebut dapat dipahami bahwa dimungkinkan konsep dari *holding company* itu sendiri, dikarenakan Pasal tersebut telah mengatur mengenai syarat keberadaan timbulnya suatu keterkaitan antara induk perusahaan dengan anak perusahaan<sup>12</sup>. Menjadi terlihat jelas apabila kita melihat ke dalam penjelasan Pasal tersebut, dimana dalam penjelasan Pasal tersebut dirumuskan hal sebagai berikut, yang dimaksud dengan anggota *holding* adalah suatu perusahaan yang berhubungan secara khusus dengan perusahaan lainnya bisa terjadi karena hubungan sbb:

- 1) Perusahaan tersebut mempunyai minimal 50% (lima puluh persen) keatas, saham yang dimiliki oleh induk usahanya
- 2) Perusahaan tersebut mempunyai minimal 50% (lima puluh persen) keatas, suara di dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) yang dimiliki oleh induk usahanya

---

<sup>11</sup> UU Perseroan Terbatas No.1 Tahun 1995”, NN No.13 Tahun 1995, T.L.N. 3587 Pasal 29

<sup>12</sup> Sulistiowati, “Aspek Hukum & Realitas Bisnis Perusahaan Grup di Indonesia”, (Jakarta, Penerbit Erlangga, 2010)

- 3) Jalannya perusahaan tersebut di- Kontrol<sup>13</sup>, baik itu sisi pengangkatan, serta pemberhentian Direksi ataupun Komisaris yang sangat di pengaruhi oleh induk usahanya.

Hal tersebutlah yang membuat bahwa Undang-Undang No 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas yang lama lebih menjelaskan adanya keterkaitan antara induk perusahaan dengan anak perusahaan yang memungkinkan adanya konstruksi *holding company*, dikarenakan undang-undang tersebut telah mengatur sebab keterkaitan suatu induk perusahaan dengan anak perusahaan yang mana terjadi karena 3 hal, yaitu: kepemilikan induk perusahaan atas saham anak perusahaan, penguasaan suara dalam mekanisme rapat umum pemegang saham pada anak perusahaan, dan penempatan direksi maupun komisaris pada anak perusahaan.

Hingga saat ini, belum ada peraturan perundang-undangan di Indonesia yang menjelaskan secara khusus mengenai konsep dari *holding company*. Sehingga berdasarkan hal tersebut, masih mengacu kepada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Apabila mengacu kepada Undang-Undang tersebut maka memang dimungkinkan konstruksi *holding company* itu dilaksanakan, dikarenakan adanya kebutuhan pelaku usaha yang ada di Indonesia. Selanjutnya perlu dipahami bahwa hal tersebut dijalankan dengan tidak adanya kepastian hukum yang jelas dan mengatur secara spesifik terhadap konstruksi *holding company* ini. Perlu diketahui bahwa sampai saat ini, penjelasan akan definisi dari *holding company* itu sendiri yang terdapat dalam setiap peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia masih banyak yang berbeda, mulai

---

<sup>13</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pusat, 2008

dari Peraturan tingkat Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, Peraturan dari Bank Indonesia, hingga Peraturan Daerah tingkat Kabupaten. Peraturan yang disebutkan tersebut pada kenyataannya memiliki konsep pengaturan akan *holding company* yang berbeda-beda sehingga memunculkan kondisi dimana adanya beberapa pengaturan di dalam halnya konstruksi *holding company* di Indonesia.

Di dalam penulisan penelitian ini, Peneliti kemudian melakukan inventarisasi peraturan perundang undangan apa saja dan instansi apa saja yang akan terlibat ataupun terdampak diantaranya adalah :

a) Peraturan Undang-Undang terkait :

- 1) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- 2) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
- 3) UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN
- 4) PP No. 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas
- 5) PP No.72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas.
- 6) PP No. 28 Tahun 1999 Tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank

b) Instansi terkait :

- 1) Kementerian Keuangan
- 2) Kementerian BUMN
- 3) Kementerian dan Lembaga teknis terkait sesuai bidang usaha
- 4) Badan Usaha Milik Negara, yang terkait.

Berdasarkan inventaris tersebut diatas dan saduran dari artikel Febry Liany dalam Jurnal RechtsVinding tahun 2016 dengan judul Disharmonisasi ketentuan mengenai BUMN, Perusahaan Negara dan status Anak Perusahaan dalam peraturan per UUan<sup>14</sup>, maka akan terdapat beberapa penafsiran/ interpretasi hukum yang akan timbul diantaranya adalah :

- 1) Penafsiran Ektensif : penafsiran ini dilakukan dengan memperluas arti kata-kata yang terdapat dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Dalam UU no 19 th 2003 tentang BUMN apabila diteliti dengan seksama maka akan terdapat ketidak selarasan dan ketidak konsistenan antara satu peraturan perundang-undangan dengan perundang-undangan lainnya mengenai sejumlah bahasan, terutama pada penyebutan istilah dan arti BUMN, perusahaan negara. Ini adalah suatu akar kebingungan yang menambah keruwetan permasalahan, utamanya yang berkorelasi erat dengan hal keuangan negara dan BUMN. Pada pasal 1 angka 1 UU BUMN menyatakan bahwa BUMN adalah berasal dari penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara. Persero adalah suatu BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) (sebagian besar) sahamnya dimiliki oleh negara yang tujuan utamanya mengejar keuntungan (Pasal 1 angka 2 UU BUMN). Kemudian jika kita cermati di dalam arti perusahaan negara yang dijelaskan di dalam

---

<sup>14</sup>[https://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal\\_online/DISHARMONISASIKETENTUANBUMN\\_FebryLiany\\_Juni\\_2016](https://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/DISHARMONISASIKETENTUANBUMN_FebryLiany_Juni_2016)

ketentuan umum Pasal 1 angka 5 UU Keuangan Negara, perusahaan negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat. Definisi BUMN dalam UU BUMN menyatakan kata “seluruh atau sebagian besar” modalnya dimiliki negara sedangkan definisi perusahaan negara dalam UU Keuangan Negara menyatakan “seluruh atau sebagian” modalnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat. Dengan uraian di atas maka pembeda kata “sebagian” tanpa kata besar atau kecil menjadikan pengertian yang berbeda definisi dan kemudian ketidak selarasan ini menimbulkan suatu penafsiran bahwasanya BUMN adalah suatu perusahaan negara tetapi tentunya perusahaan negaratidak semuanya berstatus BUMN karena terdapat perbedaan kata pada spesifikasi jumlah kepemilikan modal sesuai uraian di atas.

- 2) Penafsiran sah (autentik/ resmi) : suatu penafsiran yang dilakukan berdasarkan pengertian-pengertian yang kemudian ditentukan oleh para pembentuk undang-undang

Dalam peraturan yang kedudukannya lebih rendah dari UU yaitu PP No 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (PP Tata Cara dan Penatausahaan Modal Negara Pada BUMN dan PT) membuat pengertian baru yang belum tertuang dalam UU BUMN yaitu pada pengertian perusahaan Perseroan Terbatas (PT) dalam Pasal 1 angka 44 yang menyatakan bahwa perusahaan PT adalah perseroan terbatas yang tidak termasuk di dalam Persero. Maka hal ini dapat diartikan bahwa suatu PT pada definisi PP ini juga dapat berarti perusahaan negara yang bukan

merupakan Persero. Sehingga definisi PP ini kemudian justru menambah rumit permasalahan dalam pengertian BUMN, yang manakah yang termasuk BUMN dan yang manakah yang tidak termasuk BUMN yang memperoleh penyertaan modal negara. Penyertaan modal negara terhadap BUMN dan PT menimbulkan lagi suatu pertanyaan, pertanggungjawaban keuangan negara yang bagaimanakah yang manakah nantinya terarah, karena sebagaimana kita ketahui bersama keduanya memperoleh dana atau modal dari negara yang dipergunakan untuk pendirian ataupun untuk penambahan modalnya.

- 3) Penafsiran restriktif : suatu penafsiran yang restriktif dilakukan dengan mempersempit arti kata-kata dalam suatu peraturan perundang-undangan
- Definisi suatu anak perusahaan tidak ada di dalam UU BUMN. Di dalam UU BUMN tersebut hanya menyebut secara sangat singkat dan tersisip pada Pasal 14 UU BUMN mengenai Kewenangan RUPS. Pada Pasal 14 ayat (3) huruf g UU BUMN menyatakan bahwa pihak yang menerima kuasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), wajib terlebih dahulu mendapat persetujuan Menteri untuk mengambil keputusan dalam RUPS mengenai pembentukan anak perusahaan atau penyertaan. Pun pada UU PT ternyata tidak memberikan arahan yang jelas mengenai definisi anak perusahaan. Kata anak perusahaan kemudian ditemukan dan terdapat penjelasannya dalam Penjelasan Pasal 29 UU No 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas yang lama yang sudah tidak berlaku lagi dan tergantikan oleh UU PT saat ini, UU PT ini menyatakan bahwa yang disebut dengan “anak perusahaan” adalah suatu perseroan yang

mempunyai hubungan khusus yang terjalin dengan perseroan lainnya yang dapat terjadi karena hal-hal sbb:

- a) Perusahaan tersebut mempunyai minimal 50% (lima puluh persen) keatas, saham yang dipunyai oleh induk usahanya
- b) Perusahaan tersebut mempunyai minimal 50% (lima puluh persen) keatas, suara di dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) yang dimiliki oleh induk usahaannya
- c) Jalannya perusahaan tersebut di- Kontrol<sup>15</sup>, baik itu sisi pengangkatan, serta pemberhentian Direksi ataupun Komisaris yang sangat di pengaruhi oleh induk usahanya.

Kemudian istilah anak perusahaan yang secara pasti dan tegas kemudian ditemukan dalam lagi-lagi peraturan di bawah UU yaitu Permen BUMN Republik Indonesia Nomor: Per-13/MBU/09/2014 Tentang Pedoman Pendayagunaan Aset Tetap Badan Usaha Milik Negara (Permen BUMN tentang Pedoman Pendayagunaan Aset Tetap BUMN). Bab I sub bab IV angka 19 Salinan Lampiran Permen BUMN tentang Pedoman Pendayagunaan Aset Tetap BUMN, yang mendefinisikan aturan bahwa Anak Perusahaan BUMN adalah:

- a) Anak usaha yang nilai saham minimumnya adalah tidak kurang dari 90% dimiliki oleh BUMN yang bersangkutan yang menjadi induk usahanya

---

<sup>15</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pusat, 2008

- b) Anak usaha yang nilai saham minimumnya adalah tidak kurang dari 90% dimiliki oleh BUMN lain
- c) Suatu perusahaan patungan dengan jumlah penggabungan kepemilikan saham dari BUMN adalah minimum tidak kurang dari 90%.

Kemudian pada Bab I sub bab IV angka 20 Permen BUMN tentang Pedoman Pendayagunaan Aset Tetap BUMN mengatur bahwa Perusahaan Terafiliasi BUMN adalah perusahaan yang nilai saham minimumnya adalah tidak kurang dari 90% dimiliki oleh Anak Perusahaan BUMN, merupakan gabungan Anak Perusahaan BUMN yang ada, atau penggabungan dari Anak Perusahaan BUMN dengan BUMN lainnya. Sehingga berdasarkan atas pengertian anak perusahaan tersebut, maka kita dapat menyimpulkan bahwa anak perusahaan bukanlah merupakan suatu BUMN dan bisa jadi bukan suatu Persero tetapi adalah hanya suatu perusahaan negara yang diakibatkan dari adanya penambahan dan penyertaan modal negara atau pemerintah pusat di dalam modal anak perusahaan tersebut yang diperoleh dari perusahaan induknya.

- 4) Penafsiran Sistematis : suatu penafsiran sistematis dilakukan dengan meninjau sebuah susunan yang mempunyai hubungan dengan pasal lain, (antar UU satu dengan lainnya)

UU BUMN mengatur bahwa pendirian suatu BUMN atau PT yang dananya berasal dari APBN beserta setiap penyertaan modal negara dalam rangka pembentukan tersebut akan ditetapkan dengan suatu PP (Pasal 4 ayat (3) UU

BUMN). Tentu saja hal ini berarti dengan adanya PP adalah merupakan dasar dari pendiraian BUMN itu sendiri, karena adanya penambahan dan penyertaan langsung yang dananya bersumber dari APBN. Sehingga petunjuk valid atau kata kunci nya adalah penyertaan langsung yang dananya bersumber dari APBN Pemerintah Pusat. Kemudian jika kita masuk lebih lanjut pada pengertian perusahaan negara di dalam UU Keuangan Negara maka ada klausula yang tidak mengharuskan “penyertaan langsung dari APBN” sehingga dapat disimpulkan pendirian perusahaan negara tidak perlu lagi melalui suatu PP. Mencermati hal tersebut seharusnya setiap adanya suatu penyertaan modal negara baik secara langsung maupun tidak langsung dari kekayaan yang dipisahkan yang berasal dari APBN atau non APBN seperti penggabungan cadangan dan sumber lainnya idealnya juga harus melalui PP. Semua hal tersebut sesuai dengan Pasal 41 ayat (3) UU No 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara) yang menyatakan bahwa penyertaan modal pemerintah pusat pada perusahaan negara/ daerah/ swasta akan ditetapkan dengan PP. Sehingga apabila PP tidak menetapkan penyertaan modal negara pada suatu perusahaan maka hal ini tentunya akan melanggar pasal tersebut dan akan berpotensi terjadinya pelanggaran.

Inkonsistensi dan disharmonisasi kemudian akan terjadi berkaitan dengan PP yang memuat ketentuan penetapan penyertaan modal negara antara UU BUMN, UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara. Tidak mengatur secara jelas nya UU Perbendaharaan Negara terkait penyertaan modal negara seperti apa, apakah bisa secara langsung ataupun justru secara

tidak langsung berasal dari APBN ataupun non APBN, yang akhirnya menjadikan semuanya akan ditetapkan melalui PP. Pada pasal 5 PP Tata Cara dan Penatausahaan Modal Negara Pada BUMN dan PT, juga telah mengatur bahwa penyertaan modal untuk pendirian BUMN atau PT dapat dilakukan oleh negara, melingkupi :

- 1) Penyertaan modal negara pada PT yang didalamnya belum terdapat saham kepemilikan oleh negara,
- 2) atau melakukan penambahan pada penyertaan modal negara di dalam BUMN dan PT yang di dalamnya telah ada saham yang dimiliki oleh negara.

Untuk kemudian kepada PT yang bukan merupakan Persero melalui PP inipun dapat memperoleh penyertaan modal dari negara, sebagaimana telah diuraikan peneliti di atas, kemudian bagaimana sebetulnya pertanggungjawaban keuangan negara terhadap penyertaan modal negara kepada PT yang bukan Persero? Maka seharusnya sesuai dengan hierarki PP Tata Cara dan Penatausahaan Modal Negara Pada BUMN dan PT harus tunduk pada ketentuan UU Keuangan Negara (peraturan yang lebih tinggi), sedangkan jika ada penambahan penyertaan modal negara ke dalam suatu BUMN ataupun PT yang berasal dari kapitalisasi cadangan negara dan sumber lainnya ditetapkan dengan keputusan RUPS untuk Persero dan PT, dan keputusan Menteri untuk Perum, bukan dengan PP. Disamping itu ada hal yang menarik, pengurangan penyertaan modal negara pada BUMN dan PT justru diatur ditetapkan dengan PP, seperti terlihat pada Pasal 22 PP Tata Cara dan Penatausahaan Modal Negara Pada BUMN dan PT. Maka

kemudian muncullah pertanyaan dari Pasal 3 dan Pasal 22 PP Tata Cara dan Penatausahaan Modal Negara Pada BUMN dan PT tersebut, bahwa menjadi tanda tanya besar bahwa tidak setiap penyertaan modal negara, baik itu yang berasal dari APBN maupun yang bukan berasal dari kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya, ditetapkan dengan PP, sedangkan setiap pengurangan penyertaan modal negara pada BUMN dan PT justru harus ditetapkan dengan sebuah PP, sehingga terdapat ketidakkonsistenan penggunaan aturan penetapan PP dalam penyertaan modal negara dimaksud.

Hal-hal tersebut diatas, jika kemudian dikaitkan dengan kondisi saat ini maka, memang benar adanya bahwa ketimpangan antara *das sein* dengan *das sollen* adalah suatu hal yang biasa terjadi dan lazim akan ditemui di dunia hukum saat ini ataupun dahulu kala. Demikian halnya dengan proses penegakan suatu perundang-undangan yang terkadang tidak dapat berjalan dengan sebagaimana mestinya meskipun sudah dilakukan perencanaan sebelumnya. Terdapat banyak faktor yang menjadi penyebab proses pelaksanaan suatu perundang-undangan menjadi tidak maksimal dan banyak pelanggaran yang terjadi. Sementara proses penegakannya bukan merupakan perhatian yang serius bagi kita semua atau malah luput dari perhatian kita. Menilik hal tersebut, kemungkinan alasan inilah yang saat ini menjadikan *holding* BUMN sektor Perbankan dan Keuangan masih menjadi polemik yang berkepanjangan, saat ini jika dicermati maka setidaknya terdapat beberapa isu penting yang membuat kajian *holding* BUMN ini masih perlu dispesifikkan, meskipun ini justru sebetulnya bukan inti dari sebab molornya rencana *holding* ini dijalankan, diantaranya adalah sbb:

- 1) Bagaimana dengan kesiapan regulator yakni Bank Indonesia dan Otoritas Jasa Keuangan yang sampai dengan saat ini, masih perlu mengkaji dampak pembentukan *holding* terhadap stabilitas sistem keuangan ataupun secara besaran adalah aspek poleksosbudhankam.
- 2) Model bisnis *holding* tersebut akan seperti apa kedepannya. Sebagai informasi tambahan rencananya, *holding* perbankan akan diisi oleh empat bank pelat merah yakni PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk, PT Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk, PT Bank Mandiri (Persero) Tbk, dan PT Bank Tabungan Negara (Persero) Tbk yang masing-masing memiliki inti dan area bisnis serta pasar yang sama, yang sampai saat ini, pemerintah pun masih belum bisa menentukan peran masing-masing bank di dalam *holding* tersebut. Hingga saat inipun persaingan diantara keempat bank plat merah tersebut sangat terasa di masyarakat dan cenderung sebetulnya tidak kondusif karena mereka memperebutkan kue yang sama.

Mengingat topik ini sangat menarik bila dikaji baik dalam bidang Hukum ataupun dalam bidang perspektif lainnya, misalnya adalah bidang Ekonomi, Sosial, Persaingan usaha dan lain sebagainya, sehingga mencermati hal tersebut diatas, peneliti menemukan kajian penelitian yang sama-sama berhubungan dengan judul yang peneliti ambil, contohnya adalah dalam bidang Hukum terdapat penelitian yang peneliti temukan membahas terkait  *Holding* BUMN dengan judul Skripsi Rencana Pembentukan Holding BUMN Sektor Perbankan dalam Prespektif Hukum Persaingan Usaha oleh Roqimatulloh mahasiswa Strata 1 Universitas Islam

Indonesia<sup>16</sup>, kemudian artikel penelitian yang dimuat dalam Majalah Hukum Nasional dengan judul Holding BUMN Memerlukan Adanya Standar Prosedur Operasi dalam Mencapai Aspek Tata Kelola Perusahaan yang Baik oleh Yuni Priskila Ginting Mahasiswa Doktor Hukum Universitas Pelita Harapan<sup>17</sup>.

Penelitian-penelitian yang telah disebutkan diatas menjadi salah satu dasar ketertarikan peneliti untuk menulis lebih dalam dan jauh terkait dengan Pengaturan  *Holding*  BUMN Sektor Perbankan dan Jasa Keuangan, tentu saja pendalaman dalam materi yang menjadikan penelitian ini berbeda perspektif dengan penelitian yang sebelumnya ada. Tidak hanya menyoroti dari sisi Hukum Persaingan Usaha ataupun Tata Kelola Perusahaan yang baik namun sampai dengan bagaimana pengaturan atas  *holding*  BUMN sektor perbankan dan jasa keuangan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dan juga bagaimana implementasi  *holding*  BUMN sektor perbankan dan jasa keuangan dalam perspektif peningkatan kinerja pada BUMN.

Berdasarkan dari apa yang sudah dijelaskan, diketahui bahwa terdapat permasalahan akan pengaturan  *holding company*  di Indonesia, sehingga berdasarkan yang sudah disampaikan Penulis mendapatkan sebuah gambaran akan kondisi pengaturan konstruksi  *holding company*  di Indonesia, akan tetapi Peneliti di dalam penulisan penelitian ini hanya akan fokus kepada  *holding*  BUMN sektor Perbankan dan Jasa Keuangan karena luasnya dimensi  *holding*  BUMN di sektor

---

<sup>16</sup> Roqimatullah, Skripsi, *Rencana Pembentukan Holding BUMN sektor Perbankan dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha*, UII, 2018

<sup>17</sup> Yuni Priskila Ginting, Artikel,  *Holding BUMN Memerlukan Adanya Standar Prosedur Operasi dalam Mencapai Aspek Tata Kelola Perusahaan yang Baik* , Majalah Hukum Nasional, vol 50 no 1, 2020

lain, dengan demikian terciptalah penelitian yang berjudul “Pengaturan  *Holding* BUMN Sektor Perbankan dan Jasa Keuangan”.

## **I.2 Permasalahan**

Agar permasalahan yang peneliti ambil lebih lanjut dapat mendapatkan solusi, sehingga perlu dibuat susunan dan rumusan suatu permasalahan yang jelas dan sistematis. Perumusan masalah ini tentunya dimaksudkan untuk lebih mempermudah pemahaman, untuk lebih mempertegas masalah-masalah yang akan diteliti dan memperjelas obyek yang telah ditentukan, sehingga akan dapat menentukan suatu pemecahan masalah yang tepat dan mencapai tujuan yang diinginkan bersama.

Dengan berdasarkan uraian latar belakang masalah yang sudah dijelaskan di atas maka perlu dibuat suatu perumusan masalah yang akan dibahas. Adapun perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimana pengaturan atas  *holding* BUMN sektor Perbankan dan Jasa Keuangan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku?
- 2) Bagaimana implementasi  *holding* BUMN sektor Perbankan dan Jasa Keuangan dalam perspektif peningkatan kinerja pada BUMN?

## **I.3 Tujuan Penelitian**

Suatu penelitian tentunya pasti harus mempunyai tujuan tertentu yang jelas, sehingga dapat memberikan arah dalam menyajikan data yang akurat dapat memberi manfaat serta mampu menyelesaikan masalah. Berdasarkan hal tersebut, maka penulisan hukum ini mempunyai tujuan obyektif dan tujuan subyektif sebagai berikut :

- 1) Untuk mengetahui dan menganalisis peraturan-peraturan apa saja yang dapat dipakai untuk menerapkan holding BUMN sektor Perbankan dan Jasa Keuangan.
- 2) Untuk mengetahui dan menganalisis apakah peran holding BUMN sektor Perbankan dan Jasa Keuangan ini akan berkorelasi baik dan efektif dalam peningkatan kinerja pada BUMN

#### **I.4 Manfaat Penelitian**

- 1) Manfaat Teoritis

Memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan Ilmu Hukum pada umumnya, dan guna menambah literatur bagi para pihak yang terkait yang ingin mendapatkan informasi mengenai permasalahan yang diangkat, terutama bagi penegak hukum, sehingga apabila menghadapi permasalahan yang berkaitan dengan permasalahan ini, maka akan dapat melakukan tindakan hukum yang tepat.

- 2) Manfaat Praktis

- a) Penelitian ini peneliti harapkan akan mengembangkan penalaran membentuk pola pikir dinamis, sekaligus untuk mengetahui kemampuan peneliti dalam menerapkan apa yang sudah diperoleh.

- b) Guna memberikan jawaban tertentu dan spesifik atas masalah yang dijadikan bahan penelitian.

- c) Kemudian hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu dan memberikan masukan dan tambahan pengetahuan khususnya para

pihak yang terkait dengan masalah yang diteliti, dan pada umumnya berguna bagi pihak yang berminat pada masalah yang sama serta masyarakat umum

- d) Sebagai pewacanaan keadaan hukum khususnya dibidang *holding* BUMN sektor Perbankan dan Jasa Keuangan

### **I.5 Sitematika Penulisan**

Sistematika penyusunan penelitian ini tertuang dalam bab-bab, yang mana satu sama lain saling berkaitan, dan disetiap bab terdiri dari sub-sub bab. Agar dapat memberikan gambaran mengenai penulisan penelitian ini, maka penulis akan memberikan gambaran secara garis besar sebagai berikut :

#### **BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bab ini terdiri dari beberapa sub bab yaitu : latar belakang penelitian, permasalahan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual penelitian, kerangka teoretis penelitian, serta metode penelitian sebagai pendahuluan.

#### **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab ini akan membahas teori yang akan digunakan sebagai kerangka pikiran yang menghubungkan teori-teori tentang peraturan *holding* BUMN sektor Perbankan dan Jasa Keuangan

### BAB III : METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini berisi mengenai hasil penelitian yang diperlukan untuk menggambarkan fakta sebenarnya tentang informasi yang berkaitan dengan permasalahan penelitian, yaitu berupa tinjauan-tinjauan yang berhubungan dengan peraturan *holding* BUMN sektor Perbankan dan Jasa Keuangan.

### BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS PERMASALAHAN

Bab ini membahas mengenai analisis terhadap pokok permasalahan sebagaimana diuraikan pada permasalahan yaitu

- 1) Bagaimana pengaturan atas Holding BUMN sektor Perbankan dan Jasa Keuangan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku?
- 2) Bagaimana peran holding BUMN sektor Perbankan dan Jasa Keuangan ini akan berkorelasi baik dan efektif dalam peningkatan kinerja pada BUMN?

Penarikan kesimpulan dalam penelitian ini menggunakan metode deduktif dimana cara berfikir untuk menarik kesimpulan yang bersifat khusus berdasarkan pernyataan yang bersifat umum. Keseluruhan kesimpulan hasil penelitian akan dikemukakan dan akhirnya menjawab pokok permasalahan dari penelitian ini.

## BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Pada bab ini, yaitu penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan diperoleh berdasarkan uraian dan penjelasan secara keseluruhan dari bab-bab terdahulu. Sedangkan saran-saran merupakan usul dari penulis tentang topik yang dibahas.

