

STATUS KEPEMILIKAN ANAK PERUSAHAAN BUMN

Julio Thimotius Kapitan Smaud Natun

Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

Jl. Semolowaru Nomor 45 Surabaya 60118, Indonesia

081232466017, junot_fashion@yahoo.com

Abstrak

Anak perusahaan adalah perusahaan yang lebih dari separuh sahamnya dimiliki oleh perusahaan lain atau sepenuhnya dimiliki oleh perusahaan lain. Perusahaan lain itu disebut perusahaan induk atau induk perusahaan. BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Sementara apabila dibentuk anak perusahaan BUMN dan adanya penyertaan modal dari BUMN sebagai perusahaan induk, itu artinya modal tersebut yang berbentuk PT (Perseroan Terbatas) sebagai badan hukum yang memiliki kekayaan terpisah dari pemegang saham. BUMN merupakan badan usaha yang pembentukannya tunduk pada Undang-undang (Badan Hukum Publik) tetapi aturannya atau seluruh kegiatan pengelolaannya tunduk dan diatur dalam hukum privat. Kekayaan BUMN terpisah dari kekayaan Negara karena kekayaan Negara di dalam BUMN hanya sebatas saham, sehingga jika pada suatu saat BUMN mengalami kerugian, maka bukan merupakan kerugian Negara. Kata kunci: anak perusahaan, BUMN, pemegang saham

A. Pendahuluan

Dalam perkembangan dunia bisnis Perusahaan memegang peranan penting dalam memajukan perekonomian sebuah Negara, Keberadaan perusahaan Negara atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai salah satu pilar perekonomian Indonesia didasarkan pada Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa 'cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Badan Usaha Milik Negara merupakan perusahaan publik yang berbadan hukum sehingga bentuknya adalah perseroan terbatas sebagaimana yang diatur dalam Undang Undang No 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut Undang Undang PT). Dalam perkembangannya BUMN terdiri dari PERUM dan PERSERO apabila dilihat dari kepemilikan saham terdapat perbedaan yang signifikan antara PERUM dan PERSERO, perum merupakan BUMN yang 100% sahamnya dimiliki oleh Negara sementara PERSERO merupakan BUMN yang 51% sahamnya dimiliki Negara. Begitu juga dalam pendiriannya, pendirian BUMN berbeda dengan perseroan terbatas pada umumnya, pendirian Perseroan terbatas memerlukan akta pendirian yang didaftarkan dikementrian hukum dan ham agar mendapatkan status badan hukum sah. Namun BUMN khususnya PERUM dalam pembentukannya menggunakan Peraturan pemerintah, sehingga status badan hukum dan terbentuknya Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tersebut sah, setelah diterbitkannya peraturan pemerintah tersebut.

Untuk dapat mengoptimalkan perannya dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi yang semakin terbuka dan kompetitif, BUMN sebagai salah satu pilar ekonomi dalam menjalankan kegiatannya dapat membentuk sebuah 'anak perusahaan' atau 'subsidiary'. Di dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri BUMN 3/2012 tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut Permeneq

BUMN 3/2012) ditegaskan¹ “Anak Perusahaan BUMN adalah perseroan terbatas yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh BUMN atau perseroan terbatas yang dikendalikan oleh BUMN”.

Berdasarkan peraturan ini memang dijelaskan bahwa saham yang ada pada anak perusahaan BUMN berasal dari BUMN dan juga publik, namun masih belum jelas sebenarnya anak perusahaan BUMN ini statusnya adalah milik siapa, apakah kepemilikan anak perusahaan BUMN ini murni berdasarkan sahamnya atautakah sama dengan BUMN yang dimiliki oleh Negara, hal ini perlu lebih diperhatikan, mengingat adanya perbedaan aturan antara perseroan terbatas sebagai BUMN dan perseroan terbatas sebagai milik swasta.

Pada tahun 2016, terjadi kasus yang menghebohkan, yaitu pembubaran PT. Pertamina Energy Trading Limited (selanjutnya disebut PETRAL) yang merupakan anak perusahaan dari PT. Pertamina (persero). Tbk. PETRAL merupakan anak perusahaan Pertamina yang berbasis di Singapura. PETRAL berfungsi sebagai pelaksana tunggal tender impor minyak ke Indonesia. Pembubaran PETRAL dilatarbelakangi Perusahaan ini dijadikan "mainan", guna mendapatkan komisi dari ekspor impor minyak bagi orang-orang tertentu, karena berdomisili di Singapura sehingga sulit untuk dikontrol. Sebelum dilakukan penutupan, PETRAL diaudit oleh BPK (Badan Pemeriksa Keuangan). Apabila mengacu kepada undang-undang Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, (selanjutnya disebut Undang undang BPK) Pasal 6 ayat (1) bahwa² “BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga a tau badan lain yang mengelola keuangan Negara”.

Undang-undang BPK secara implisit menyatakan bahwa BPK merupakan auditor tunggal keuangan Negara. Hal ini menjadi *debatable* karena PETRAL yang merupakan anak Perusahaan PT. Pertamina (persero) Tbk. Yang notabene adalah BUMN diaudit oleh BPK. Apabila mengacu terhadap proses pengauditan tersebut, dapat diyakini bahwa PETRAL sebagai anak perusahaan BUMN merupakan BUMN yang diaudit langsung oleh BPK karena BPK hanya dapat mengaudit segala sesuatu yang berkaitan dengan keuangan negara. namun lain halnya dengan kasus Kepailitan PT. TELEKOMUNIKASI INDONESIA (PT. TELKOMSEL) merupakan anak perusahaan PT. TELKOM yang notabene adalah BUMN, tahun 2012 PT. TELKOMSEL divonis pailit oleh pengadilan niaga jakarta pusat karena adanya Permohonan pailit oleh 2 orang Kreditor, yaitu PT. Exten Media dan PT. Rima Jaya Informatika. Namun berdasarkan Pasal 2 Undang-undang No 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang menegaskan bahwa³ “Dalam hal Debitor adalah Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Dana Pensiun, atau Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan” sehingga apabila mengacu Undangn Undang Kepailitan tersebut, dalam hal ini PT. TELKOMSEL dan PETRAL sebagai BUMN maka seharusnya yang harus mempailitkan PT. TELKOMSEL adalah menteri keuangan.

¹ Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor 3 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengangka tan Anggota Dirksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara.

² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

³ Undang-undang No 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

Berbeda dengan Undang-Undang BUMN Pasal 9 menegaskan bahwa BUMN terdiri dari PERUM atau pun PERSERO, dalam penyebutan BUMN tersebut pada dasarnya PT. TELKOMSEL dan PETRAL tidak pernah menggunakan PERUM ataupun PERSERO, sehingga hal ini lah yang menjadi *debatable* karena disatu sisi anak perusahaan tersebut tunduk kepada aturan BUMN dan disisi lain melanggar ketentuan dalam BUMN, sehingga perlu adanya penegasan terhadap status anak perusahaan BUMN.

B. Pembahasan

1. Tanggung Jawab Perusahaan Induk Terhadap Anak Perusahaan

Salah satu bentuk perusahaan sebagai badan usaha adalah Perseroan Terbatas. Secara yuridis Perseroan Terbatas diatur dalam Undang Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (*selanjutnya disebut Undang UUPT*), Pasal 1 ayat (1) UUPT menegaskan 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. Berdasarkan pengertian tersebut maka untuk dapat disebut sebagai perusahaan PT menurut UUPT harus memenuhi unsur-unsur:

1. Berbentuk badan hukum, yang merupakan persekutuan modal;
2. Didirikan atas dasar perjanjian;
3. Melakukan kegiatan usaha;
4. Modalnya terbagi saham-saham;
5. Memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam UUPT.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UUPT menegaskan bahwa Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia. Sehingga Perseroan Terbatas Merupakan Persekutuan modal dan pembentukan Perseroan Terbatas tersebut harus berdasarkan perjanjian, ini artinya adanya minimal dua orang sebagai Pemberi Modal (pemegang saham) atau lebih, yang sepakat bersama-sama mendirikan suatu Perseroan Terbatas yang dibuktikan secara tertulis dalam bahasa Indonesia, tersusun dalam anggaran dasar, kemudian dimuat dalam akta pendirian yang dibuat didepan notaris.

Perseroan Terbatas merupakan Perusahaan yang oleh Undang-Undang dinyatakan sebagai Perusahaan yang berbadan Hukum. Dengan status yang demikian itu, PT menjadi subyek Hukum yang menjadi pendukung hak dan kewajiban, sebagai Badan Hukum, PT memiliki kedudukan mandiri yang tidak tergantung kepada pemegang sahamnya. Dalam PT hanya organ yang dapat mewakili PT atau Perseroan yang menjalankan Perusahaan. Hal ini berarti PT dapat melakukan perbuatan-perbuatan Hukum seperti seorang manusia dan dapat pula mempunyai kekayaan atau hutang (bertindak dengan perantaraannya). Pada dasarnya Perseroan Terbatas sebagai Badan Hukum memiliki kekayaan terpisah dari Kekayaan Para Pemegang sahamnya, inilah salah satu ciri dari Perseroan Terbatas, adanya harta kekayaan yang terpisah mengandung arti dalam bidang hukum perdata adalah ditujukan apabila dikemudian hari timbul tanggung jawab hukum yang harus dipenuhi perseroan tersebut, maka tanggung jawab harta kekayaan semata-mata pada harta kekayaan yang ada pada perseroan itu. Hal inilah yang disebut sebagai Prinsip tanggung jawab terbatas dalam Perseroan Terbatas. Tanggung jawab terbatas tersebut dengan menetapkan bahwa Pemegang Saham PT tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang

dibuat atas nama perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian perseroan melebihi nilai saham yang telah diambilnya, Pasal 3 ayat (1) UUPT menegaskan bahwa “Pemegang saham Perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimilikinya.” Berdasarkan aturan tersebut dapat terlihat tanggung jawab terbatas Pemegang Saham antara lain:

- a. Pemegang saham Perseroan, tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan maupun atas kerugian yang dialami Perseroan
- b. Risiko yang ditanggung pemegang saham, hanya terbatas pada investasinya atau tidak melebihi saham yang dimilikinya pada Perseroan.

Berdasarkan hal tersebut maka dapat dipahami bahwa pemegang saham pada prinsipnya tidak bertanggung jawab secara pribadi atau secara individual atas utang maupun kegiatan Perseroan baik yang timbul dari kontrak maupun transaksi-transaksi yang dilakukan Perseroan. Dengan demikian maka melalui prinsip Tanggung Jawab Terbatas pemegang saham tidak perlu memikul resiko atas segala perbuatan hukum yang dilakukan perseroan hingga menjangkau harta pribadinya dan bebas dari segala tuntutan maupun gugatan atas pihak ketiga yang merasa dirugikan oleh tindakan Perseroan. Namun yang menjadi menarik adalah hubungan antara perusahaan induk dengan anak perusahaan, dalam hal ini UUPT tidak memuat pengertian induk perusahaan ataupun sebab lahirnya anak perusahaan, sehingga pengertian yang dapat digunakan adalah doktrin dari pakar maupun pengertian yang terdapat dalam literatur-literatur yang ada. Anak perusahaan adalah perusahaan yang lebih dari separuh sahamnya dimiliki oleh perusahaan lain atau sepenuhnya dimiliki oleh perusahaan lain. Perusahaan lain itu disebut perusahaan induk atau induk perusahaan.⁴ Sementara Yang dimaksud dengan perusahaan induk adalah suatu perusahaan yang bertujuan untuk memiliki saham dalam satu atau lebih perusahaan lain dan/atau menga tur satu atau lebih perusahaan lain tersebut. Sehingga secara harfiah dapat dipahami bahwa perusahaan induk dan anak perusahaan ada hubungan subordinasi yaitu perusahaan induk membawahi anak perusahaan, karena pada dasarnya anak perusahaan dibentuk sesudah terbentuknya perusahaan induk, serta dibentuknya anak perusahaan untuk menjalankan bisnis perusahaan induk secara lebih luas. Namun, hal ini tidak berlaku secara mutlak, karena sebuah perusahaan dapat dikategorikan sebagai perusahaan induk apabila perusahaan tersebut memiliki saham dalam sebuah perusahaan lain (perusahaan anak), kepemilikan saham tersebut dapat dilakukan karena adanya transaksi jual beli saham yaitu Perusahaan Induk membeli saham yang ada dalam anak perusahaan, maupun karena Perusahaan Induk tersebut berkontribusi terhadap pembentukan Perusahaan Anak (anak perusahaan) tersebut, secara yuridis ketika Perusahaan Induk tersebut berkontribusi sebagai pendiri, maka Perusahaan Induk tersebut wajib mengambil bagian saham pada saat pada saat Anak Perusahaan tersebut didirikan.⁵ Sehingga peran perusahaan induk dalam perusahaan anak merupakan Pemegang saham, baik itu Pemegang mayoritas maupun pemegang saham minoritas. Perusahaan swasta bentuk hukumnya dapat berwujud perusahaan perseorangan, perusahaan persekutuan yang bukan atau tidak berbadan hukum dan perusahaan persekutuan yang berbadan hukum, sedang perusahaan negara didirikan

⁴ <http://kamusbisnis.com/arti/anak-perusahaan/>.

⁵ Zaeni Asyhadie, 2012, *Hukum Perusahaan dan Kepailitan*, Jakarta, Erlangga, hlm. 73.

dalam bentuk badan hukum. Bentuk perusahaan perseorangan secara resmi tidak ada, tetapi dalam masyarakat dagang Indonesia telah ada satu bentuk perusahaan perseorangan yang diterima masyarakat, yaitu Perusahaan Dagang (PD) atau Usaha Dagang (UD) dan juga Perusahaan Otobus (PO). Bentuk perusahaan ini bukan badan hukum dan tidak termasuk persekutuan atau perkumpulan, tetapi termasuk dalam lingkungan hukum dagang. Perusahaan Dagang, Usaha Dagang dan Perusahaan Otobus dibentuk dalam suasana hukum perdata dan menjalankan perusahaan, sehingga dari badan ini timbul perikatan-perikatan keperdataan.

Menurut doktrin hukum suatu badan akan merupakan badan hukum jika memenuhi kriteria adanya kekayaan yang terpisah, mempunyai tujuan tertentu, mempunyai kepentingan sendiri, dan adanya organisasi yang teratur. Akhirnya dari beberapa ketentuan yang dijumpai dan beberapa teori yang ada maka dapat dikatakan bahwa suatu badan dikatakan sebagai badan hukum apabila memenuhi ciri-ciri sebagai berikut:

1. Memiliki kekayaan sendiri.
2. Segala kewajiban hukumnya dipenuhi dari kekayaan yang dimilikinya itu
3. Anggaran dasar disahkan oleh pemerintah
4. Diwakili oleh pengurus
5. Perusahaan persekutuan yang berbadan hukum dalam praktik hanya dijumpai dalam bentuk Perseroan Terbatas.
6. Seperti halnya dengan penggolongan hukum yang digolongkan ke dalam hukum publik dan hukum perdata, maka badan hukum juga dapat digolongkan ke dalam badan hukum publik dan badan hukum perdata.

Konstruksi hukum antara Perusahaan induk dengan Anak Perusahaan dalam UUPT yang menggunakan prinsip hukum mengenai kemandirian badan hukum, Seperti juga perusahaan holding yang merupakan suatu badan hukum yang mandiri dan terpisah dengan badan hukum lainnya, maka anak perusahaan juga pada umumnya berbentuk Perseroan Terbatas, yang tentu juga mempunyai kedudukan yang mandiri. Sebagai badan hukum, maka anak perusahaan merupakan penyandang hak dan kewajiban sendiri. Dan juga mempunyai kekayaan sendiri, yang terpisah secara yuridis dengan harta kekayaan pemegang sahamnya.

2. Tanggung Jawab Perusahaan Induk Terhadap Anak Perusahaan BUMN

Berdasarkan UUPT tanggung jawab pemegang saham bersifat terbatas sebagai mana dalam prinsip *limited liability*, namun yang menjadi menarik apabila Perusahaan Induk tersebut merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), atau dengan kata lain BUMN tersebut sebagai perusahaan induk dan memiliki anak perusahaan. Sebagai contoh dalam penelitian ini ditinjau dari kasus Kepailitan PT.Telkomsel yang notabeneanya anak Perusahaan PT.Telkom(Persero) yang merupakan BUMN, apakah PT. Telkom sebagai induk perusahaan secara otomatis akan bertanggung jawab terhadap PT. Telkomsel, apabila dilihat dari konstruksi BUMN sebagai badan Hukum yang notabeneanya sebagian atau seluruh sahamnya milik Negara, status anak Perusahaan BUMN bukanlah sebagai BUMN yang berbentuk Persero maupun Perum karena saham anak Perusahaan BUMN tersebut tidak berasal dari Negara karena yang disebut sebagai BUMN berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya

dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Melihat pengertian BUMN tersebut, ditegaskan bahwa BUMN mempunyai modal berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan. Kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari APBN atau perolehan lainnya yang sah dan dijadikan penyertaan modal negara kepada BUMN secara korporasi. Menempatkan kekayaan negara untuk dikelola secara korporasi menghasilkan manfaat bagi peningkatan perekonomian Negara. Sementara apabila dibentuk anak perusahaan BUMN dan adanya penyertaan modal dari BUMN sebagai Perusahaan Induk, itu artinya Modal tersebut Bukan berasal dari Negara, melainkan Berasal dari BUMN tersebut yang berbentuk PT (Perseroan Terbatas) sebagai badan Hukum yang memiliki kekayaan terpisah dari pemegang saham.

Apabila ditinjau dari harta kekayaan BUMN tersebut, mengingat adanya kekayaan Negara yang terintegrasi dalam bentuk saham kedalam BUMN. BUMN merupakan badan usaha yang pembentukannya tunduk pada undang-undang (Badan hukum publik) tetapi aturannya atau seluruh aktifitas kegiatan pengelolannya tunduk dan diatur dalam hukum privat yang artinya, jika BUMN berperkara maka perlakuan yang didapatkan seperti perusahaan biasa. Karakteristik suatu badan hukum adalah pemisahan harta kekayaan badan hukum dari harta kekayaan pemilik dan pengurusnya. BUMN merupakan badan hukum yang memiliki kekayaan sendiri. Kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN secara fisik adalah berbentuk saham yang dipegang oleh negara, bukan harta kekayaan BUMN itu. Kekayaan BUMN terpisah dari kekayaan negara karena kekayaan negara di dalam BUMN hanya pada sebatas saham. Sehingga pada saat ada kerugian yang dialami BUMN, hal tersebut bukan kerugian negara,

Dengan demikian suatu badan hukum yang berbentuk Perseroan Terbatas memiliki kekayaan yang terpisah dari kekayaan Direksi (sebagai pengurus), Komisaris (sebagai pengawas) dan Pemegang saham (sebagai pemilik). Hal ini mengisyaratkan bahwa BUMN sebagai badan hukum bukanlah kekayaan Negara dan BUMN sebagai Badan Hukum memiliki Kekayaan Sendiri.

Berdasarkan Konstruksi tersebut dapat diartikan Bahwa BUMN sebagai Badan Hukum apabila membentuk anak perusahaan serta memiliki saham didalam anak perusahaan tersebut, sehingga kepemilikan saham terhadap anak perusahaan tersebut bersasal dari kekayaan BUMN. Apabila melihat konstruksi tersebut dapat dikatakan bahwa anak perusahaan BUMN bukanlah BUMN, sehingga tidak tunduk pada Undang undang BUMN, melainkan tunduk Kepada UUPT, pengertian anak perusahaan BUMN dapat dilihat dalam Peraturan Menteri Negara BUMN No. PER-03/MBU/2012 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara (Permeneg BUMN 3/2012).

3. Status Kepemilikan Anak Perusahaan BUMN

Menurut pembahasan yang telah diutarakan sebelumnya, secara teori perusahaan BUMN adalah perusahaan yang baik sebagian atau seluruh sahamnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung. Namun, antara pemegang saham (Negara) dan perusahaan BUMN merupakan entitas terpisah. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) entitas terpisah adalah kesatuan usaha terpisah. Sebagai subjek hukum dalam kategori badan hukum. Perseroan Terbatas merupakan entitas terpisah dari pemegang saham. Prinsip ini memberikan perlindungan kepada pemegang saham atas segala tindakan, perbuatan dan kegiatan perseroan, Perseroan Terbatas sebagai entitas terpisah ini berlaku

sejak perseroan mendapatkan Keputusan Pengesahan dari Menteri Hukum dan HAM sesuai dengan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Kemudian, Prinsip bahwa Perseroan terbatas sebagai badan hukum merupakan entitas terpisah, melahirkan prinsip tanggung jawab terbatas pemegang saham. Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas mengatur bahwa “Pemegang saham Perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimilikinya.” Berdasarkan prinsip entitas terpisah maka modal yang dimiliki oleh BUMN adalah berasal dari negara, namun kekayaan tersebut merupakan kekayaan BUMN, karena BUMN dan Negara adalah entitas yang terpisah. Dengan semakin berkembangnya dunia bisnis sekarang ini, kegiatan usaha suatu Perseroan Terbatas juga semakin berkembang. Banyak Perseroan yang memperluas kegiatan bidang usahanya untuk mengimbangi perkembangan bisnis yang terjadi, sehingga pemisahan beberapa usaha dalam satu Perseroan merupakan alternatif yang dapat dilakukan oleh Perseroan untuk melakukan efisiensi usaha dan menekan ongkos operasi disamping untuk mengejar laba yang lebih maksimal.⁶ Pemisahan memungkinkan suatu Perseroan memisahkan satu atau beberapa kegiatan usaha ke dalam Perseroan yang menerima pemisahan. Dengan melakukan pemisahan suatu Perseroan dapat lebih memfokuskan pada usaha intinya dan juga dapat mengurangi risiko usaha pada Perseroan akibat meluasnya kegiatan usaha yang dilakukan oleh Perseroan yang bersangkutan. Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas mendefinisikan Pemisahan sebagai perbuatan hukum yang dilakukan oleh Perseroan untuk memisahkan usaha yang mengakibatkan seluruh aktiva dan pasiva Perseroan beralih karena hukum kepada 2 (dua) Perseroan atau lebih atau sebagian aktiva dan pasiva Perseroan beralih karena hukum kepada 1 (satu) Perseroan atau lebih. Undang-Undang Perseroan Terbatas membedakan Pemisahan kedalam 2 (dua) jenis pemisahan yaitu Pemisahan murni dan Pemisahan tidak murni. Pemisahan murni adalah Pemisahan yang mengakibatkan seluruh aktiva dan pasiva Perseroan beralih karena hukum kepada 2 (dua) Perseroan lain atau lebih yang menerima peralihan dan Perseroan yang melakukan Pemisahan tersebut berakhir karena hukum. Sedangkan pada Pemisahan tidak murni adalah Pemisahan yang mengakibatkan sebagian aktiva dan pasiva Perseroan beralih karena hukum kepada 1 (satu) Perseroan lain atau lebih yang menerima peralihan dan Perseroan yang melakukan Pemisahan tetap ada.

Persamaan dari kedua Pemisahan ini adalah adanya peralihan karena hukum atas aktiva dan pasiva dari Perseroan yang melakukan pemisahan. Sedangkan perbedaannya terletak pada eksistensi Perseroan yang melakukan Pemisahan setelah pemisahan tersebut dilakukan. Pada Pemisahan murni, Perseroan yang melakukan pemisahan berakhir karena hukum, sedangkan pada Pemisahan tidak murni, Perseroan yang melakukan Pemisahan tidak berakhir. Suatu Perseroan apabila akan melakukan Pemisahan harus memperhatikan kepentingan Perseroan, pemegang saham minoritas, karyawan, kreditor dan mitra usaha lainnya, serta masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha. Pemisahan tidak dapat dilakukan apabila akan merugikan kepentingan pihak-pihak tertentu. Dengan semakin berkembangnya dunia bisnis sekarang ini, kegiatan usaha suatu Perseroan Terbatas

⁶ Ridwan Khairandy, 2014, *Hukum Perseroan Terbatas*, Yogyakarta, FH UII PRESS, hlm. 2.

juga semakin berkembang. Banyak Perseroan yang memperluas kegiatan bidang usahanya untuk mengimbangi perkembangan bisnis yang terjadi, sehingga pemisahan beberapa usaha dalam satu Perseroan merupakan alternatif yang dapat dilakukan oleh Perseroan untuk melakukan efisiensi usaha dan menekan ongkos operasi disamping untuk mengejar laba yang lebih maksimal. Pemisahan memungkinkan suatu Perseroan memisahkan satu atau beberapa kegiatan usaha ke dalam Perseroan yang menerima pemisahan. Dengan melakukan pemisahan suatu Perseroan dapat lebih memfokuskan pada usaha intinya dan juga dapat mengurangi risiko usaha pada Perseroan akibat meluasnya kegiatan usaha yang dilakukan oleh Perseroan yang bersangkutan.⁷ Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas mendefinisikan Pemisahan sebagai perbuatan hukum yang dilakukan oleh Perseroan untuk memisahkan usaha yang mengakibatkan seluruh aktiva dan pasiva Perseroan beralih karena hukum kepada 2 (dua) Perseroan atau lebih atau sebagian aktiva dan pasiva Perseroan beralih karena hukum kepada 1 (satu) Perseroan atau lebih. Undang-Undang Perseroan Terbatas membedakan Pemisahan kedalam 2 (dua) jenis pemisahan yaitu Pemisahan murni dan Pemisahan tidak murni. Pemisahan murni adalah Pemisahan yang mengakibatkan seluruh aktiva dan pasiva Perseroan beralih karena hukum kepada 2 (dua) Perseroan lain atau lebih yang menerima peralihan dan Perseroan yang melakukan Pemisahan tersebut berakhir karena hukum. Sedangkan pada Pemisahan tidak murni adalah Pemisahan yang mengakibatkan sebagian aktiva dan pasiva Perseroan beralih karena hukum kepada 1 (satu) Perseroan lain atau lebih yang menerima peralihan dan Perseroan yang melakukan Pemisahan tetap ada. Persamaan dari kedua Pemisahan ini adalah adanya peralihan karena hukum atas aktiva dan pasiva dari Perseroan yang melakukan pemisahan. Sedangkan perbedaannya terletak pada eksistensi Perseroan yang melakukan Pemisahan setelah pemisahan tersebut dilakukan. Pada Pemisahan murni, Perseroan yang melakukan pemisahan berakhir karena hukum, sedangkan pada Pemisahan tidak murni, Perseroan yang melakukan Pemisahan tidak berakhir. Suatu Perseroan apabila akan melakukan Pemisahan harus memperhatikan kepentingan Perseroan, pemegang saham minoritas, karyawan, kreditor dan mitra usaha lainnya, serta masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha. Pemisahan tidak dapat dilakukan apabila akan merugikan kepentingan pihak-pihak tertentu.

Setiap perseroan harus memenuhi persyaratan UUPT dan peraturan pelaksanaannya. Unsur ini menunjukkan bahwa perseroan menganut sistem tertutup. Dengan demikian dapat dilihat dan disimpulkan bahwa pada dasarnya suatu perseroan terbatas mempunyai ciri-ciri sekurang-kurangnya sebagai berikut:

- 1) Memiliki status hukum tersendiri, yaitu sebagai suatu badan hukum, yaitu subyek hukum artifisial,
- 2) Yang sengaja diciptakan oleh hukum untuk membantu kegiatan perekonomian, yang dipersamakan dengan individu manusia, orang-perorangan;
- 3) Memiliki harta kekayaan sendiri yang dicatatkan atas namanya sendiri, dan pertanggungjawaban sendiri atas setiap tindakan, perbuatan, termasuk perjanjian yang dibuat. Ini berarti perseroan dapat mengikatkan dirinya dalam satu atau lebih perikatan, yang berarti menjadikan perseroan sebagai subyek hukum mandiri yang memiliki kapasitas dan kewenangan menggugat dan digugat di hadapan pengadilan;

⁷ Munir Fuady, 2008, *Perseroan Terbatas Paradigma Baru*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 8.

- 4) Tidak lagi membebankan tanggungjawabnya kepada pendiri, atau pemegang sahamnya, melainkan hanya untuk dan atas nama dirinya sendiri, untuk kerugian dan kepentingan dirinya sendiri;
- 5) Kepemilikannya tidak digantungkan pada orang perorangan tertentu, yang merupakan pendiri atau pemegang sahamnya. Setiap saat saham perseroan dapat dialihkan kepada siapapun juga menurut ketentuan yang diatur dalam Anggaran Dasar dan Undang-Undang yang berlaku pada suatu waktu tertentu;
- 6) Keberadaannya tidak dibatasi jangka waktunya dan tidak lagi dihubungkan dengan eksistensi dari pemegang sahamnya;
- 7) Pertanggungjawaban yang mutlak terbatas, selama dan sepanjang para pengurus (direksi), dewan komisaris dan atau pemegang saham tidak melakukan pelanggaran terhadap hal-hal yang tidak boleh dilakukan.

Adanya prinsip *separated entity* ini juga memberikan dampak ketika sebuah perusahaan memiliki anak perusahaan. Ketika sebuah perusahaan membentuk anak perusahaan, maka penyertaan modal kepada anak perusahaan tersebut adalah berasal dari kekayaan perusahaan, bukan dari pemegang modal dari perusahaan induk. Hal itu menimbulkan terjadinya perbedaan pertanggungjawaban antara perusahaan induk dan anak perusahaan. Pertanggungjawaban yang dimaksud adalah kepada siapa perusahaan tersebut mempertanggungjawabkan segala kegiatan usahanya.

Hubungan hukum yang timbul antara induk perusahaan dengan anak perusahaan merupakan hubungan antara pemegang saham dengan perusahaan. Keikutsertaan perusahaan induk bertanggungjawab terhadap kerugian anak perusahaan apabila terdapat dominasi induk perusahaan terhadap anak perusahaan, adanya perbuatan melawan hukum atau wanprestasi dan adanya unsur kerugian dari pihak lain. Bentuk tanggungjawab perusahaan induk terhadap anak perusahaan dapat berupa tanggung jawab secara pribadi, tanggung renteng dan tanggung jawab sampai batas-batas tertentu. Perkembangan yang konsisten tentang apa yang dianggap merupakan kewenangan umum dari perusahaan yang umumnya diatur dalam perundang-undangan dibidang perusahaan, dan dikonkretkan dalam anggaran dasar perusahaan tersebut. Perkembangan yang konsisten tersebut adalah perkembangan ke arah pengakuan yang lebih luas kepada wewenang dari suatu perusahaan. Secara teoritis kita dapat membedakan antara kewenangan perusahaan dengan maksud dan tujuan dari suatu perusahaan. Kewenangan adalah suatu kepercayaan yang diberikan untuk perusahaan melakukan perbuatan hukum dengan pihak ketiga. Timbulnya Anak perusahaan akibat proses merger yang berbentuk Perseroan Terbatas, mempunyai kedudukan yang mandiri sebagai badan hukum, maka anak perusahaan merupakan penyandang hak dan kewajiban sendiri, dan juga mempunyai kekayaan sendiri yang terpisah secara yuridis dengan harta kekayaan pemegang sahamnya. Menjadi permasalahan ketika Pertamina yang notabene adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) memiliki anak perusahaan yaitu Pertamina Energy Trading Ltd (Petral). PT Pertamina (Persero) telah merampungkan formal pembubaran (likuidasi) atas anak usahanya yaitu Pertamina Energy Trading Limited (Petral) Group pada Februari 2016. Proses likuidasi ini dilakukan lebih cepat dari target sebelumnya pada Juni 2016. Proses likuidasi ini dilakukan setelah rekomendasi dari Dewan Komisaris, Direksi, serta pemegang saham Pertamina untuk

membubarkan Petral Group, dalam hal ini Petral Hongkong, Pertamina Energy Services Pte Ltd, dan Zambesi Investment Limited. Menurutnya dewan komisaris, direksi, dan pemegang saham telah merekomendasikan pembubaran Petral Group sejak Mei 2015. Namun, perseroan diberi waktu untuk menuntaskan segala isu terkait Petral hingga April 2016.

Maka terkait kasus tersebut, senada dengan teori yang dijabarkan sebelumnya bahwa anak perusahaan BUMN dalam hal ini adalah PETRAL bertanggungjawab kepada induk perusahaan, bukan Negara. Namun, permasalahan mengenai status kepemilikan anak perusahaan BUMN tidak berhenti sampai disana, perdebatan itu timbul ketika PETRAL yang merupakan anak perusahaan BUMN diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang berdasarkan Pasal 6 ayat (1) UU BPK, merupakan auditor tunggal keuangan Negara. Mengenai kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sendiri ditegaskan dalam Pasal 6 ayat (1) UU BPK “BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan Negara”.

Mahkamah Konstitusi, melalui Putusan MK No 48 dan 62/PUU-XI/2013 yang dibacakan tanggal 18 September 2014, telah 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. Hal itu telah mengakhiri perdebatan mengenai frasa “kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah” dalam Pasal 2 Huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang merupakan salah satu unsur dari keuangan negara. Meskipun UU Nomor 17 Tahun 2003 dengan tegas telah menempatkan kekayaan yang dipisahkan pada BUMN merupakan bagian dari keuangan negara, ketentuan tersebut sering dibenturkan dengan pandangan yang menganut prinsip otonomi badan hukum privat dan teori transformasi keuangan negara. Pandangan yang pertama tersebut menyatakan bahwa dengan perubahan bentuk hukum suatu BUMN menjadi PT persero, status kekayaan negara yang bersumber dari pemisahan keuangan negara di BUMN yang dalam UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN dikatakan tak lagi tunduk pada prinsip-prinsip pengelolaan APBN, seakan-akan tak lagi terjamah oleh sistem pengawasan BPK terhadap penggunaan uang yang bersumber dari APBN tersebut.

Pandangan ini melupakan bahwa pengawasan terhadap penggunaan keuangan negara dari APBN yang disertakan sebagai modal/saham dalam BUMN hanya dilakukan khusus terhadap aliran keuangan negara tersebut Negara berkepentingan untuk mengamankan uang negara yang masuk dalam kas BUMN melalui mekanisme subsidi maupun penyertaan modal. Dalam teori hukum keuangan negara, eksistensi asas kelengkapan telah menjamin bahwa tak boleh ada celah abu-abu yang memungkinkan adanya aliran keuangan negara yang lepas dari sistem pengawasan parlemen melalui audit BPK. BPK dalam konstitusi ditegaskan memiliki atribusi wewenang sebagai organ tinggi negara dengan fungsi auditif. Selain itu, dengan prinsip “hak preferensi Negara”, negara tak boleh kehilangan wewenang pengawasan terhadap penggunaan keuangan negara yang harus selalu dipertanggungjawabkan melalui siklus pengelolaan APBN.

Hal itu juga sekaligus mengafirmasi kesahihan “teori sumber” sebagai salah satu teori klasik dalam pengelolaan keuangan negara, yang menegaskan prinsip bahwa setiap

aliran uang negara yang bersumber dari APBN harus dipertanggungjawabkan berdasarkan mekanisme pertanggungjawaban APBN. Paradigma pengelolaan BUMN tak boleh berlari meninggalkan prinsip dasar yang terkandung dalam Pasal 33 UUD NRI 1945. Oleh karena itu, seharusnya ruh dalam pengelolaan BUMN tetap diarahkan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan negara tak boleh kehilangan kendali pengawasan atas tata kelola BUMN. Hal ini sekaligus juga meruntuhkan konsep sumir bahwa melalui privatisasi BUMN telah terjadi transformasi keuangan negara menjadi uang privat dalam wadah BUMN persero yang seakan-akan tak terjamah lagi oleh sistem pengawasan negara. Privatisasi tak boleh menjadi wilayah abu-abu untuk melakukan berbagai praktik koruptif dengan membingkainya menjadi risiko bisnis. BUMN didirikan oleh negara dan tak boleh sekadar hanya berorientasi profit karena Pasal 33 harus selalu menjadi paradigma dalam pengelolaan BUMN. BUMN dalam perspektif konstitusi harus tetap menjadi agen pembangunan untuk memberikan kemanfaatan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Putusan Mahkamah Agung No 1863/K/Pid.Sus/2010 sebelumnya telah menjadi yurisprudensi yang menjadi rujukan bagi KPK untuk menyelamatkan triliunan rupiah uang negara yang disalahgunakan pengelolaannya oleh beberapa BUMN. Dengan adanya putusan MK dan putusan MA tersebut, seharusnya tak perlu lagi keuangan negara di BUMN diperdebatkan status hukum publiknya, apalagi dengan motif tersembunyi untuk mengambil keuntungan dari wilayah abu-abu dalam pengelolaannya.

PT. Pertamina (Persero) mengungkapkan alasan menggunakan pihak ketiga dalam mengaudit Pertamina Energy Trading Limited (Petral). Audit dilakukan oleh Kordha Mentha terkait kejanggalan transaksi pengadaan dan BBM impor. Meski Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) telah mengaudit Petral. Investigasi oleh pihak ketiga sangat diperlukan sebab terbukti dalam temuannya disinyalir ada temuan-temuan bermasalah. Audit BPK hanya sebatas keuangan. Sementara audit forensik mendalami info dari dalam kepada pihak ketiga. Karena BPK adalah audit yang operasional transaksi, sedangkan audit forensik ini berbeda dan dalam audit tersebut ditemukan beberapa temuan kecil. Dari enam perusahaan yang mengikuti tender, Kordha Mentha yang memenangkan tender. Pertamina menunjuk PT KordhaMentha mengaudit forensik pada anomali harga beli minyak 2012-2014 ke anak perusahaannya, Petral. Dalam hasil laporan itu menyebut harga beli minyak menjadi mahal karena adanya intervensi pihak ketiga.

C. Penutup

Dengan mendasarkan pada teori dan doktrin hukum perseroan maka jelas bahwa BUMN Persero merupakan suatu badan hukum mandiri. Berdasarkan kedudukannya sebagai badan hukum mandiri maka demi hukum modal BUMN yang bersumber dari kekayaan negara semestinya ditafsirkan sebagai kekayaan BUMN, terpisah dari rezim kekayaan negara.

Berdasarkan pengertian anak perusahaan BUMN tersebut dapat diartikan bahwa BUMN berbentuk Perseroan Terbatas dan dikendalikan oleh BUMN. Mengenai tanggung jawab BUMN sebagai Perusahaan yang mengendalikan anak Perusahaan, sehingga BUMN berperan aktif terhadap perusahaan, bukan hanya sebagai pemegang saham yang pasif, sehingga dengan adanya pengendalian BUMN tersebut dapat dibuktikan tanggung jawab

BUMN terhadap anak Perusahaan BUMN tidak terbatas, karenanya dapat dikatakan bahwa anak perusahaan BUMN bukanlah milik Negara.

Negara sudah memasukan modal dan modalnya akan menjadi dalam bentuk sahaam, maka Negara sudah tidak dapat menganggap bahwa modal yang sudah dimasukan dalam sebuah kegiatan usaha tidak lagi menjadi keuangan Negara. Jelas bahwa Perseroan sebagai Badan Hukum. Salah satu karakteristik Badan Hukum adalah memiliki Kekayaannya sendiri. Sehingga jelas bahwa ketika modal yang sudah dimasukan dalam perseroan akan secara utuh menjadi kekayaan atas Perseroan itu sendiri. Penyertaan Modal BUMN tersebut harus dimaknai sebagai suatu keikutsertaan dalam suatu badan hukum PT. Hal ini menimbulkan suatu konsekuensi yuridis bahwa segala permodalan dalam suatu PT yang termanifestasi dalam wujud saham merupakan milik dari badan hukum PT itu sendiri.

Daftar Pustaka

<http://kamusbisnis.com/arti/anak-perusahaan/>.

Munir Fuady, 2008, *Perseroan Terbatas Paradigma Baru*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti.

Ridwan Khairandy, 2014, *Hukum Perseroan Terbatas*, Yogyakarta, FH UII PRESS.

Zaeni Asyhadie, 2012, *Hukum Perusahaan dan Kepailitan*, Jakarta, Erlangga.