



**KEBERADAAN ANAK PERUSAHAAN YANG DIMILIKI BADAN USAHA MILIK
NEGARA (BUMN) PERSERO DALAM ANALISIS HUKUM POSITIF**

***The Existence of Subsidiaries Owned by State-Owned Enterprises (SOEs) Persero in
Positive Legal Analysis***

**Sutarjo¹, Subagyo Sri Utomo², Sahat Maruli Tua Situmeang,³ Happy Ferovina Wuntu⁴, Diah
Pudjiastuti⁵**

^{1,2,4,5}International Women University

³Universitas Komputer Indonesia

sutarjo@iwu.ac.id

Naskah dikirim : 6 Desember 2024

Naskah diterima untuk diterbitkan : 6 Januari 2025

DOI : 10.34010/rnlj.v%vi%i.14675

ABSTRACT

The existence of subsidiaries owned by State-Owned Enterprises (SOEs) in the form of Persero still raises uncertainties. This research aims to examine the legal position of subsidiaries owned by SOEs in the form of Persero and the responsibility of SOEs as parent companies towards their subsidiaries. The study adopts a descriptive approach and is a normative legal research that utilizes secondary data, including primary, secondary, and tertiary legal materials. Data were collected through document studies and analyzed qualitatively. The research findings reveal that the legal position of subsidiaries owned by SOEs in the form of Persero remains uncertain. Referring to the Ministry of SOEs Regulations Number PER-02/MBU/2012, Number PER-03/MBU/2012, Number PER-13/MBU/09/2014, and Number PER-5/MBU/09/2022, the subsidiaries of SOEs are considered separate entities from their parent companies. This is reinforced by the Constitutional Court Decision Number 01/PHPU-PRES/XVII/2019, which states, among other things, that SOE subsidiaries are independent business entities separate from their parent SOEs. However, the Supreme Court Decision Number 21P/HUM/2017 asserts that SOE subsidiaries remain categorized as SOEs because they act as extensions of the business operations of the parent SOEs. Since the assets of SOEs are state assets, the subsidiaries of SOEs in the form of Persero are directly owned by the state. The responsibility of SOEs as parent companies towards their subsidiaries is limited, following the principle of limited liability under the Company Law. SOEs in the form of Persero and their subsidiaries are independent entities that stand alone as separate legal subjects. The implication of this legal position is the application of the limited liability principle, whereby SOEs as parent companies can only be held accountable to the extent of their share ownership in their subsidiaries.

Keywords: BUMN, Company, Subsidiary of BUMN

ABSTRAK

Keberadaan anak perusahaan BUMN Persero masih menimbulkan ketidakpastian. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kedudukan anak perusahaan yang dimiliki BUMN Persero dan tanggung jawab BUMN Persero sebagai induk perusahaan terhadap anak perusahaan. Penelitian ini bersifat deskriptif dan jenis penelitian hukum normatif yang menggunakan data sekunder bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Data dikumpulkan melalui studi dokumen dan dianalisa secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kedudukan anak perusahaan milik BUMN Persero masih menimbulkan ketidakpastian. Apabila mengacu pada Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-02/MBU/2012; Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-03/MBU/2012; Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-13/MBU/09/2014; dan Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-5/MBU/09/2022, kedudukan anak perusahaan BUMN Persero merupakan entitas yang terpisah dari induk perusahaan. Hal ini dipertegas oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 yang menyatakan, antara lain bahwa anak perusahaan BUMN merupakan badan usaha mandiri yang terpisah dengan BUMN. Namun, Putusan Mahkamah



Agung Nomor 21P/HUM/2017 menyatakan, anak perusahaan BUMN tetap menjadi BUMN karena bersifat perpanjangan tangan bisnis perusahaan milik BUMN. Kekayaan BUMN adalah kekayaan negara, sehingga anak perusahaan BUMN Persero merupakan milik negara secara langsung. Tanggung jawab BUMN Persero sebagai induk perusahaan terhadap anak perusahaan bersifat terbatas sesuai prinsip tanggung jawab terbatas dalam UU PT. BUMN Persero sebagai induk perusahaan dan anak perusahaannya merupakan entitas yang berdiri sendiri sebagai subjek hukum yang mandiri. Implikasi dari kedudukan itu adalah berlaku prinsip hukum *limited liability*, yaitu BUMN Persero sebagai induk perusahaan hanya dapat diminta pertanggungjawaban secara terbatas sebesar saham yang dimiliki dalam anak perusahaannya.

Kata Kunci: *BUMN, Perseroan, Anak Perusahaan BUMN*

PENDAHULUAN

Setiap negara memiliki tujuan tertentu yang ingin dicapai, termasuk Indonesia. Dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea Keempat, Indonesia bertanggung jawab untuk melindungi seluruh bangsa, meningkatkan kesejahteraan umum, dan menciptakan keadilan sosial. Untuk mencapai tujuan tersebut, pembangunan nasional dilakukan secara komprehensif, dengan pembangunan ekonomi sebagai salah satu motor penggeraknya.¹

Pembangunan ekonomi di Indonesia berlandaskan asas kekeluargaan sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UUD 1945. Pasal ini mengamanatkan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Sebagai implementasi amanat tersebut, pemerintah mendirikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk mengelola sumber daya strategis, mendukung pembangunan nasional, dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, terdapat dua jenis BUMN, yaitu perusahaan umum (Perum) dan perusahaan perseroan (Persero). Persero merupakan BUMN berbentuk perseroan terbatas, sedangkan Perum bertujuan untuk kemanfaatan umum dan mengejar keuntungan.

Oleh karena bidang-bidang tersebut saling berhubungan dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain, pembangunan nasional harus dilaksanakan secara berkesinambungan dan komprehensif. Namun, pembangunan ekonomi harus disertai dengan upaya untuk saling memperkuat, terkait, dan terpadu dengan pembangunan di bidang-bidang lainnya.²

Dalam perkembangannya, perusahaan negara tersebut dikenal dengan istilah badan usaha milik negara (BUMN). Secara yuridis, keberadaan BUMN diatur dalam UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU 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.³

Peran BUMN, antara lain memberi sumbangan/kontribusi kepada anggaran negara, menjadi stimulator pengembangan sektor usaha, dan memberi dukungan terhadap kegiatan pro rakyat. Selain itu, BUMN memiliki peran signifikan terhadap pembangunan nasional. Karakteristik khusus BUMN tentu saja sangat menguntungkan dalam menjalankan kegiatan usahanya yang menyangkut kepentingan umum dan hajat hidup orang banyak.⁴

¹Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, Penjelasan Umum.

²Johannes Ibrahim dan Lindawati Sewu, *Hukum Bisnis dalam Perspektif Manusia Modern* (Bandung: Refika Aditama, 2007), hlm. 23.

³Indonesia, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Pasal 1 angka 1.

⁴Panji Anoraga, *BUMN, Swasta dan Koperasi* (Jakarta: Pustaka Jaya, 2002), hlm. 2.

Sesuai ketentuan UU BUMN, ada dua jenis BUMN, yaitu perusahaan perseroan (Persero) dan perusahaan umum (Perum). 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.⁵ Perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.⁶

Dalam hubungan antara BUMN dan anak perusahaan, BUMN dianggap sebagai perusahaan induk atau perusahaan induk. Anak perusahaan, sebagai entitas terpisah dari induk perusahaan, memiliki kegiatan bisnis sendiri, yang dapat mencakup bidang usaha yang sama atau berbeda dengan induk perusahaan. Jumlah anak perusahaan yang dapat dimiliki oleh satu BUMN sebagai induk perusahaan tidak terbatas. Dengan kata lain, suatu BUMN dapat menjadi induk dari lebih dari satu anak perusahaan.

Sebaliknya, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019, anak perusahaan BUMN adalah badan usaha mandiri yang berbeda dari BUMN. Hal ini didukung oleh Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-03/MBU/2012, yang menetapkan bahwa rapat umum pemegang saham (RUPS) anak perusahaan yang bersangkutan memilih anggota direksi dan dewan komisaris melalui proses pencalonan yang sesuai dengan pedoman yang ditetapkan dalam peraturan. Oleh karena itu, ada perbedaan yang signifikan dalam cara Menteri BUMN memperlakukan perusahaan BUMN dan anak perusahaannya.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berperan strategis dalam perekonomian nasional, baik sebagai pelaku usaha maupun sebagai penggerak pertumbuhan ekonomi. Dalam perkembangannya, BUMN sering kali mendirikan anak perusahaan sebagai bagian dari strategi ekspansi bisnis, diversifikasi usaha, dan peningkatan efisiensi operasional. Anak perusahaan ini memiliki peran penting dalam mendukung tujuan BUMN, tetapi keberadaannya menimbulkan berbagai pertanyaan hukum yang belum sepenuhnya terjawab dalam kerangka hukum positif di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan ini dilakukan dengan cara menelaah dan menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yang relevan dengan isu hukum dalam penelitian ini, seperti Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN) dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT). Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi *ratio legis* atau alasan filosofis dari ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur status hukum anak perusahaan BUMN, serta menelusuri dasar ontologis lahirnya peraturan tersebut. Melalui pendekatan ini, diharapkan dapat ditemukan pemahaman yang komprehensif mengenai harmonisasi dan penerapan norma-norma hukum yang berlaku dalam konteks hubungan hukum antara BUMN dan anak perusahaannya.

PEMBAHASAN

Keberadaan Anak Perusahaan yang Dimiliki BUMN Persero

Keberadaan BUMN bermula dari upaya Pemerintah Indonesia melakukan nasionalisasi terhadap perusahaan-perusahaan milik Belanda yang ada di Indonesia. BUMN dibentuk untuk kemanfaatan dan kesejahteraan rakyat sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 33 UUD 1945. Saat ini, keberadaan

⁵Indonesia, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang *Badan Usaha Milik Negara*, Pasal 1 angka 2.

⁶*Ibid.*, Pasal 1 angka 4.

BUMN diatur dalam UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.⁷ Pengertian BUMN dirumuskan dalam Pasal 1 angka 1 UU BUMN yang menyatakan: “*Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut 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 pengertian di atas, diketahui bahwa suatu badan usaha termasuk kategori BUMN apabila seluruh (100%) atau sebagian besar (minimal 51%) modalnya dimiliki oleh negara. Modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, yang bersumber dari APBN; kapitalisasi cadangan, dan sumber lainnya. Sebagai badan usaha, BUMN didirikan sesuai dengan undang-undang, tetapi prosedur dan seluruh kegiatan pengelolaannya diatur oleh hukum privat. Fokus utama tesis ini adalah BUMN Persero. Karena kekayaan negara hanya terdiri dari saham Persero, kekayaan Persero terpisah dari kekayaan negara.⁸

Oleh karena itu, BUMN Persero memiliki kedudukan hukum yang unik, di mana meskipun seluruh atau sebagian besar sahamnya dimiliki oleh negara, kegiatan operasional dan pengelolaannya tetap tunduk pada hukum privat, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Hal ini menjadikan BUMN Persero memiliki kewajiban untuk mengikuti prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*), serta bertanggung jawab secara profesional dalam menjalankan usahanya guna mencapai tujuan efisiensi dan profitabilitas sebagaimana badan usaha lainnya.

Persero merupakan BUMN yang berbentuk PT, sehingga Persero sering disebut dengan nama PT Persero. Kedudukan Persero sebagai perusahaan yang berbentuk PT menjadikannya sebagai badan hukum yang tunduk pada ketentuan yang berlaku bagi PT pada umumnya, dalam hal ini, UU PT. Namun demikian, dalam hal tertentu, Persero tidak tunduk pada UU PT, antara lain dalam hal ketentuan mengenai pendirian PT yang harus dilakukan oleh dua orang. Persero yang seluruh (100%) sahamnya milik negara hanya memiliki satu pemegang saham (negara). Persero sebagai perusahaan yang memperoleh modal dari negara ditujukan untuk suatu bentuk usaha yang menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi, sehingga memiliki daya saing pada pasar dalam negeri ataupun pasar internasional, dan tujuan utamanya adalah untuk mengejar keuntungan.⁹

Selain itu, keberadaan BUMN Persero yang sepenuhnya dimiliki oleh negara memberikan fleksibilitas dalam pengelolaannya, namun tetap diimbangi dengan pengawasan ketat oleh pemerintah sebagai pemegang saham tunggal. Dalam menjalankan usahanya, Persero wajib memperhatikan prinsip efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas, sehingga perannya tidak hanya memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP), tetapi juga mendorong terciptanya lapangan kerja dan pertumbuhan ekonomi nasional. Keberhasilan BUMN Persero dalam mencapai daya saing global juga menjadi tolok ukur penting dalam mendukung kebijakan strategis pemerintah di sektor ekonomi.

Pasal 3 ayat (1) UU PT menyatakan bahwa pemegang saham PT tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama PT dan tidak bertanggung jawab atas kerugian PT melebihi nilai saham yang diambarnya. Dengan demikian, Persero memiliki tanggung jawab terbatas seperti PT pada umumnya. Tanggung jawab pemegang saham PT terbatas berdasarkan aturan berikut:

⁷ Dwijowijoto, R. N., & Wrihatnolo, R. R. (2008). *Manajemen privatisasi BUMN*. Elex Media Komputindo. hlm. 221

⁸ Samawati, P. Monopoli BUMN. Malang, 2018, hlm. 18

⁹ Rahman, M. (2017). *Ilmu administrasi* (Vol. 1). Sah Media. hlm.18

1. Pemegang saham PT tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama PT atau atas kerugian yang dialami PT; dan
2. Risiko yang ditanggung pemegang saham hanya terbatas pada investasinya atau tidak melebihi saham yang dimilikinya pada saat itu.

Berdasarkan hal tersebut di atas, dapat dipahami bahwa pemegang saham pada prinsipnya tidak bertanggung jawab secara pribadi atau individu atas utang dan kegiatan PT, baik yang berasal dari kontrak maupun transaksi yang dilakukan PT. Oleh karena itu, melalui prinsip tanggung jawab terbatas, pemegang saham tidak memikul risiko atas segala tindakan hukum yang dilakukan PT hingga mencapai harta pribadinya dan bebas dari segala tuntutan dan gugatan yang dibuat oleh PT.

Namun, prinsip tanggung jawab terbatas ini memiliki pengecualian dalam kondisi tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (2) UU PT. Pemegang saham dapat dimintai pertanggungjawaban pribadi jika terbukti bahwa pemegang saham tersebut menyalahgunakan status PT untuk kepentingan pribadi, terlibat langsung dalam tindakan melawan hukum, atau mencampurkan kekayaan pribadi dengan kekayaan PT. Pengecualian ini bertujuan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan prinsip tanggung jawab terbatas oleh pemegang saham dan memastikan adanya perlindungan bagi pihak ketiga yang berhubungan hukum dengan PT. Dengan demikian, prinsip tanggung jawab terbatas tetap seimbang dengan asas keadilan dan akuntabilitas dalam hukum perusahaan.

Bahwa hubungan antara induk perusahaan dan anak perusahaan apabila melihat UU PT tidak mengatur apa yang dimaksud dengan "perusahaan induk" dan "perusahaan anak", definisi yang dapat digunakan hanyalah definisi yang diberikan oleh para ahli atau definisi yang ditemukan dalam literatur.¹⁰ Perusahaan yang memiliki lebih dari separuh saham perusahaan lain atau sepenuhnya dimiliki oleh perusahaan lain disebut anak perusahaan. Di sisi lain, suatu perusahaan yang mengatur satu atau lebih perusahaan lain disebut induk perusahaan. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa induk perusahaan dan anak perusahaan memiliki hubungan subordinasi karena anak perusahaan dibentuk sesudah perusahaan induk dan dibentuk dengan tujuan menjalankan bisnis perusahaan induk secara keseluruhan. Di sisi lain, apabila anak perusahaan dibentuk oleh BUMN Persero dan memiliki penyertaan modal dari BUMN Persero sebagai perusahaan induk, anak perusahaan tersebut dianggap sebagai perusahaan subordinasi.¹¹

Hubungan antara induk perusahaan dan anak perusahaan, terutama dalam konteks BUMN Persero, sering kali melibatkan pengawasan dan pengendalian yang ketat, baik dari segi operasional maupun pengelolaan keuangan. Sebagai contoh, meskipun anak perusahaan merupakan entitas hukum yang terpisah, namun keputusan strategis terkait pengelolaan dan arah bisnis sering kali dipengaruhi oleh kebijakan perusahaan induk. Oleh karena itu, hubungan ini tidak hanya mencakup aspek kepemilikan saham, tetapi juga mencerminkan adanya pengaruh yang signifikan dari perusahaan induk terhadap keputusan-keputusan yang diambil oleh anak perusahaan. Selain itu, dalam konteks BUMN, hubungan ini juga mengandung unsur tanggung jawab sosial dan publik, yang menuntut agar kegiatan anak perusahaan mendukung tujuan utama BUMN, yakni untuk kemanfaatan dan kesejahteraan rakyat.

Hubungan-hubungan yang ada di antara induk perusahaan dan anak perusahaan anggota kelompok dapat diartikan sebagai hubungan antara badan-badan hukum yang ada di dalam suatu kelompok, yaitu badan hukum dengan bentuk PT. Hubungan ini dapat terjadi, antara lain karena adanya keterkaitan kepemilikan, banyak atau sedikit, mempunyai keterkaitan yang erat satu sama lain, baik dalam kebijakan menjalankan usaha maupun dalam hal pengaturan keuangan, dan hubungan organisasi.

¹⁰ Bahri, A. M. A. (2021). Tanggung Jawab Induk Perusahaan Sebagai Pemegang Saham Mayoritas Pada Suatu Anak Perusahaan Di Tinjau Dari Konsep Penataan Kembali Hutang Perusahaan (Corporation Debt Restructuring). hlm.18

¹¹ Natun, J. T. K. S. (2019). status kepemilikan anak perusahaan BUMN. *Mimbar Keadilan*, 12(1), hlm. 6

Dengan kalimat lain, dapat dikatakan bahwa perusahaan yang berada di bawah satu pimpinan sentral atau pengurusan bersama dikelola dengan gaya dan pola yang sama. Induk perusahaan adalah salah satu perusahaan yang bertujuan memiliki saham dalam satu atau lebih perusahaan lain dan/atau mengatur satu atau lebih perusahaan lain. Biasanya, induk perusahaan memiliki banyak perusahaan yang bergerak dalam bidang-bidang bisnis yang sangat berbeda.¹²

Fakta bahwa induk perusahaan mengontrol anak perusahaan dalam konstruksi perusahaan grup dikelola sebagai satu kesatuan ekonomi, tetapi pengakuan yuridis terhadap badan hukum induk perusahaan dan anak perusahaan sebagai subjek hukum mandiri membuat induk perusahaan dan anak perusahaan berhak melakukan perbuatan hukum sendiri. Dengan demikian, perlu dipikirkan kembali bahwa, pada dasarnya, jika prinsip tanggung jawab terbatas dapat diterapkan dalam konstruksi itu, maka prinsip memotong tanggung jawab perusahaan dan alter ego juga dapat diterapkan.¹³

Induk perusahaan, atau holding company, karena memiliki kepentingan terhadap anak perusahaan. Dalam hal ini, perusahaan yang memiliki lebih dari 50% saham atau kepentingan pengendali dari anak perusahaan disebut holding company. Holding company selalu memiliki satu atau lebih anak perusahaan di bawah kendalinya, yang disebut subsidiary company.¹⁴

Hubungan hukum yang timbul antara induk perusahaan dan anak perusahaan dalam hal ini adalah terjadinya penggabungan pada perusahaan kelompok yang merupakan hubungan hukum kontraktual antara induk perusahaan sebagai pemegang saham mayoritas dan anak perusahaan. Hubungan hukum tersebut diatur secara jelas dalam anggaran dasar anak perusahaan dengan memperhatikan ketentuan yang berlaku.¹⁵

Sebagai contoh, suatu anak perusahaan untuk dapat melakukan tindakan hukum tertentu harus mendapat persetujuan RUPS, termasuk induk perusahaan sebagai pemegang saham mayoritas. Tindakan tertentu itu, antara lain melakukan penyertaan pada perusahaan lain dan melakukan kontrak dengan pihak ketiga. Segala tindakan hukum anak perusahaan yang berhubungan dengan anggaran dasar harus mendapat persetujuan dari pemegang saham atau induk perusahaan. Oleh sebab itu, organisasi dan manajemen induk perusahaan diatur sebagaimana layaknya PT biasa, yaitu di dalam anggaran dasar induk perusahaan tersebut. Induk perusahaan melakukan pengawasan terhadap anak perusahaan sebatas posisinya sebagai pemegang saham dan sebatas diatur dalam anggaran dasar anak perusahaan.¹⁶

Namun, meskipun hubungan hukum antara induk perusahaan dan anak perusahaan diatur dalam anggaran dasar masing-masing, dalam prakteknya, pengaruh perusahaan induk terhadap anak perusahaan sering kali sangat besar. Hal ini dapat terlihat dari keputusan strategis yang diambil oleh induk perusahaan yang tidak hanya berdampak pada kelangsungan usaha anak perusahaan, tetapi juga pada kebijakan operasional yang harus diikuti oleh anak perusahaan. Sebagai contoh, induk perusahaan

¹² Emmy Pangaribuan Simanjuntak, *Seri Hukum Dagang: Perusahaan Kelompok (Company/Concern)* (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 1994), hlm. 52.

¹³ Harjono, D. K. (2021). Kedudukan Hukum Perusahaan Induk (Holding Company). *Universitas Kristen Indonesia (UKI) Press, Cetakan I, Jakarta*. hlm. 43

¹⁴ Andari, A. P., Wibawa, P. R. P., & Sumriyah, S. (2023). Kedudukan Hukum RUPS Pada Perusahaan Holding Company di Indonesia. *Jurnal Hukum, Politik Dan Ilmu Sosial*, 2(2), hlm. 84

¹⁵ Harini, P., & Kasih, D. P. D. (2015). Tanggungjawab Induk Perusahaan Dalam Perusahaan Kelompok. *Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Udayana*, hlm. 4

¹⁶ Rita Dyah Widawati, *Tanggungjawab Induk Perusahaan terhadap Perikatan yang Dilakukan oleh Anak Perusahaan*, Tesis pada Fakultas Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, (Medan: 2009), hlm. 82.

biasanya menetapkan arahan strategis jangka panjang, seperti ekspansi pasar atau efisiensi operasional, yang harus diadopsi oleh anak perusahaan. Oleh karena itu, meskipun secara hukum keduanya merupakan entitas terpisah, hubungan fungsional dan pengelolaan bersama ini menciptakan suatu kesatuan ekonomi yang lebih besar, yang penting untuk mempertahankan daya saing di pasar global.

Menurut Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-03/MBU/2012 tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara, yang dimaksud dengan anak perusahaan BUMN adalah PT yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh BUMN atau PT yang dikendalikan oleh BUMN. Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-13/MBU/09/2014 tentang Pedoman Pendayagunaan Aset Tetap Badan Usaha Milik Negara menyatakan, anak perusahaan BUMN adalah:

- 1) Anak perusahaan dengan saham setidaknya 90% dimiliki oleh BUMN yang bersangkutan;
- 2) Anak perusahaan dengan saham setidaknya 90% dimiliki oleh BUMN lain; atau
- 1) perusahaan patungan dengan total kepemilikan saham BUMN setidaknya 90%.

Sementara itu, menurut Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-5/MBU/09/2022 tentang Penerapan Manajemen Risiko pada Badan Usaha Milik Negara bahwa anak perusahaan BUMN adalah PT yang sebagian besar sahamnya (lebih dari 50%) dimiliki oleh BUMN atau PT yang dikendalikan oleh BUMN.

Persoalan yang timbul dengan adanya anak perusahaan BUMN Persero, antara lain mengenai kedudukan anak perusahaan tersebut. Pasal 1 angka 1 UU BUMN merumuskan pengertian BUMN, yaitu badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Sementara itu, Pasal 2A ayat (3) dan ayat (4) PP Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas menyatakan, kekayaan negara pada BUMN yang dialihkan kepada anak perusahaan dalam bentuk penyertaan modal bertransformasi atau berubah menjadi saham atau modal serta menjadi kekayaan BUMN atau PT.

Namun, meskipun anak perusahaan BUMN memiliki saham yang sebagian besar dimiliki oleh negara melalui BUMN, status hukum anak perusahaan tetap terpisah dari BUMN sebagai induk perusahaan. Hal ini berarti bahwa anak perusahaan tetap dianggap sebagai badan hukum yang berdiri sendiri, meskipun kontrol operasional dan kebijakan strategis sering kali diatur oleh induk perusahaan. Keberadaan anak perusahaan ini juga memungkinkan adanya fleksibilitas dalam pengelolaan dan operasional yang dapat lebih fokus pada kebutuhan pasar tertentu, serta dapat lebih mudah melakukan diversifikasi usaha tanpa memengaruhi secara langsung operasi BUMN induk. Selain itu, transformasi kekayaan negara yang dialihkan kepada anak perusahaan dalam bentuk penyertaan modal menjadi saham atau modal juga memiliki implikasi hukum, karena perubahan ini membawa konsekuensi terkait kepemilikan dan pengelolaan aset yang ada pada anak perusahaan.

Tanggung Jawab BUMN Persero sebagai Induk Perusahaan terhadap Anak Perusahaan

BUMN merupakan salah satu pelaku ekonomi yang mempunyai peran penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat, yaitu melalui

penyediaan barang dan/atau jasa yang diperlukan warga masyarakat. Peran BUMN dirasakan semakin penting sebagai pelopor dan/atau perintis dalam sektor-sektor usaha yang belum diminati usaha swasta. Selain itu, BUMN juga mempunyai peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik dan pembina usaha kecil/koperasi. Penting dilakukan penataan yang berkelanjutan atas pelaksanaan peran BUMN dalam sistem perekonomian nasional terutama upaya peningkatan kinerja dan nilai (*value*) perusahaan, khususnya yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum.¹⁷

Sebagai badan usaha yang dimiliki oleh negara, BUMN juga memiliki tanggung jawab sosial yang besar, termasuk dalam mendorong pertumbuhan ekonomi daerah dan pemerataan pembangunan di seluruh wilayah Indonesia. Oleh karena itu, selain berfokus pada aspek profitabilitas, BUMN harus menjalankan peran sosialnya dengan mengutamakan keberlanjutan, baik dalam aspek lingkungan, sosial, maupun ekonomi. Penataan yang berkelanjutan ini mencakup peningkatan tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) dan transparansi, serta pemberdayaan potensi lokal dan peningkatan kualitas sumber daya manusia, sehingga BUMN dapat menjadi pilar utama dalam mendukung pembangunan berkelanjutan dan kesejahteraan masyarakat di tingkat nasional maupun regional.

Jika induk perusahaan adalah BUMN Persero—atau dengan kata lain, BUMN Persero sebagai induk perusahaan dan memiliki anak perusahaan—tanggung jawab pemegang saham terbatas berdasarkan UU PT. Sebagai contoh, jika PT Telkom, anak perusahaan dari PT Telkom (Persero), kepailitan, PT Telkom secara otomatis bertanggung jawab terhadap PT Telkom. Ini karena, berdasarkan struktur BUMN Persero, negara memiliki semua atau sebagian besar sahamnya. Namun, modal anak perusahaan BUMN Persero tidak berasal dari negara. Sesuai dengan ketentuan UU 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, yang dapat berasal dari APBN atau perolehan lainnya yang sah. Menurut UU BUMN, BUMN dianggap sebagai korporasi yang menghasilkan peningkatan perekonomian negara, sementara apabilitas negara untuk menyerahkan modalnya pada BUMN dianggap sebagai korporasi yang menghasilkan manfaat bagi peningkatan perekonomian negara.¹⁸

Perusahaan induk atau BUMN dapat mengakuisisi anak perusahaan atau BUMN lainnya melalui pembentukan holding company. Akibatnya, BUMN yang diakuisisi menjadi anak perusahaan BUMN, atau secara yuridis PT. Perlu ditekankan kembali bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan langsung. Jika perusahaan induk mengakuisisi anak perusahaannya, modal yang ada dalam anak perusahaannya adalah penyertaan langsung dari BUMN, bukan negara.¹⁹

Dengan demikian, meskipun perusahaan induk dalam hal ini adalah BUMN Persero dan memiliki kendali atas anak perusahaan, penting untuk dicatat bahwa struktur akuisisi atau pembentukan holding company tidak mengubah status hukum anak perusahaan sebagai entitas yang terpisah. Tanggung jawab hukum dan finansial anak perusahaan tetap terbatas pada modal yang disertakan oleh induk perusahaan, dan tidak berhubungan langsung dengan kekayaan negara. Oleh karena itu, meskipun BUMN sebagai induk perusahaan berfungsi sebagai pengarah kebijakan, pengelolaan finansial dan

¹⁷ Asnawi, M. I. (2016). Implikasi Pengelolaan BUMN Persero dalam Kerangka Welfare State berdasarkan Mekanisme Perseroan Terbatas. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, 11(1), hlm. 134

¹⁸ Rahadiyan, I. (2013). Kedudukan BUMN Persero sebagai separate legal entity dalam kaitannya dengan pemisahan keuangan negara pada permodalan BUMN. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 20(4), hlm. 628

¹⁹ Judhanto, A. S. (2018). Pembentukan Holding Company BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha. *E-Jurnal SPIRIT PRO PATRIA*, 4(2), hlm. 155

operasional anak perusahaan tetap dilakukan secara independen, dengan memperhatikan prinsip-prinsip korporasi yang baik dan transparansi yang diperlukan dalam rangka menjaga akuntabilitas dan integritas perusahaan di bawah kendali negara.

Selain itu, BUMN tetap merupakan entitas yang berbeda secara yuridis setelah melakukan akuisisi dan menjadi perusahaan induk yang memiliki kendali atas mayoritas saham anak perusahaan. Sesuai dengan Pasal 3 ayat (1) UU PT, pemegang saham PT tidak bertanggung jawab atas kerugian PT lebih dari saham yang dimilikinya, sehingga perusahaan induk memiliki kendali sebagai akibat dari posisinya sebagai pemegang saham. Menurut UU PT, induk perusahaan dan anak perusahaan merupakan subjek hukum yang mandiri dan berhak melakukan tindakan hukum sendiri. Oleh karena itu, perusahaan induk tidak bertanggung jawab atas tindakan hukum yang dilakukan oleh anak perusahaan.

Namun, meskipun prinsip tanggung jawab terbatas berlaku, penting untuk memahami bahwa dalam beberapa kondisi tertentu, seperti penyalahgunaan wewenang atau pencampuran kekayaan perusahaan dengan kepentingan pribadi, tanggung jawab hukum bisa diperluas. Hal ini mengacu pada konsep corporate veil piercing, yang dapat diterapkan jika terbukti bahwa struktur perusahaan dimanfaatkan untuk menghindari tanggung jawab atau melakukan tindakan ilegal. Dalam konteks ini, meskipun ada pemisahan status hukum antara induk perusahaan dan anak perusahaan, jika terjadi penyalahgunaan yang merugikan pihak ketiga atau bertentangan dengan hukum, pengadilan dapat memutuskan untuk menembus "tirai perusahaan" tersebut dan meminta pertanggungjawaban langsung dari perusahaan induk.

Dengan demikian, apabila menggunakan pendekatan PT secara lingkup konstruksi perusahaan grup, di mana apabila induk perusahaan sebagai pemegang kendali atas suatu anak perusahaan karena induk perusahaan merupakan pemegang saham mayoritas sehingga bertindak sebagai pengendali anak perusahaan, dengan tidak beritikad baik atas pengendaliannya terhadap anak perusahaan mengakibatkan anak perusahaan dapat mengalami kerugian. Sudah cukup sebagai dasar tidak berlakunya prinsip *limited liability* yang membentengi induk perusahaan dalam hal pertanggungjawaban terhadap anak perusahaan, sehingga dengan prinsip tersebut, induk perusahaan tetap bertanggung jawab terhadap anak perusahaan.²⁰

Ada dua cara induk perusahaan bertanggung jawab terhadap anak perusahaan yaitu berdasarkan hukum dan kontrak. Tanggung jawab berdasarkan kontrak ini biasanya dianggap sebagai garansi perusahaan untuk anak perusahaan oleh induk perusahaan. Ketika induk perusahaan menyepakati kontrak yang akan berfungsi sebagai jaminan perusahaan bagi anak perusahaan, kontrak tersebut menjadi undang-undang bagi kedua belah pihak berdasarkan asas pacta sunt servanda. Meskipun demikian, perlu diperhatikan bahwa praktik jaminan perusahaan di Indonesia dapat mengalami segala sesuatu, termasuk situasi di mana induk perusahaan jaminan perusahaan tidak dapat memenuhi kewajibannya untuk menanggung kerugian yang diderita anak perusahaan.

Dalam hal ini, meskipun terdapat kontrak yang menyatakan tanggung jawab induk perusahaan sebagai garansi, jika terjadi ketidakmampuan dalam memenuhi kewajiban tersebut, anak perusahaan tetap dapat mencari penyelesaian hukum lainnya, seperti mengajukan gugatan terhadap induk perusahaan berdasarkan kelalaian atau pelanggaran kontrak. Hal ini menciptakan perlunya pengawasan yang lebih ketat terhadap penerapan prinsip akuntabilitas di tingkat induk perusahaan, terutama dalam kasus-kasus di mana keberlanjutan operasional anak perusahaan sangat bergantung pada dukungan finansial atau kebijakan dari induk perusahaan. Di samping itu, pengaturan yang jelas mengenai

²⁰Aan Eko Widiarto, "Implikasi Hukum Pengaturan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi dalam Bentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi (Legal Implications of Constitutional Court Procedural Law in the Form of Constitutional Court Regulation)," *Jurnal Konstitusi* Vol. 16 No. 1 (Maret 2019), hlm. 35.

kewajiban dan tanggung jawab antara induk perusahaan dan anak perusahaan sangat penting untuk memastikan perlindungan hukum bagi kedua pihak serta pihak ketiga yang terlibat dalam hubungan bisnis tersebut.

KESIMPULAN

Kedudukan anak perusahaan yang dimiliki oleh BUMN Persero dalam hukum masih memunculkan ketidakpastian. Berdasarkan Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-02/MBU/2012, PER-13/MBU/09/2014, dan PER-5/MBU/09/2022, anak perusahaan BUMN Persero merupakan entitas yang terpisah dari induk perusahaan. Hal ini juga ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 yang menyatakan bahwa anak perusahaan BUMN adalah badan usaha yang mandiri dan berbeda dari induk perusahaan. Namun, dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 21P/HUM/2017, dinyatakan bahwa anak perusahaan BUMN tetap dianggap sebagai bagian dari BUMN karena mereka berperan sebagai perpanjangan tangan dari induk perusahaan dalam mengelola kekayaan negara. Oleh karena itu, meskipun anak perusahaan BUMN Persero adalah entitas hukum yang terpisah, pengelolaan dan tanggung jawab terhadapnya tetap terkait dengan negara, mengingat bahwa kekayaan BUMN adalah kekayaan negara. Selain itu, prinsip tanggung jawab terbatas (limited liability) sebagaimana diatur dalam UU PT mengatur bahwa hubungan antara induk perusahaan (BUMN Persero) dan anak perusahaan bersifat terbatas, meskipun keduanya memiliki otoritas hukum yang mandiri dan dapat melakukan perburuan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

SARAN

Dalam rangka mengatasi ketidakpastian mengenai kedudukan anak perusahaan BUMN Persero, disarankan agar pemerintah, bersama dengan lembaga-lembaga yang berwenang seperti Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, segera merumuskan pedoman atau regulasi yang lebih jelas dan komprehensif mengenai status dan kedudukan anak perusahaan BUMN dalam kerangka hukum Indonesia. Hal ini penting untuk menciptakan kepastian hukum mengenai hubungan hukum antara BUMN Persero dan anak perusahaannya, serta untuk mengatur tanggung jawab hukum terkait dengan anak perusahaan tersebut, termasuk pengelolaan aset dan kewajiban yang timbul akibat operasional anak perusahaan. Pedoman atau regulasi ini harus mencakup peraturan yang lebih rinci mengenai batasan tanggung jawab hukum antara induk dan anak perusahaan BUMN, serta perlindungan hak-hak hukum bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

DAFTAR PUSTAKA

- Aan Eko Widiarto, "Implikasi Hukum Pengaturan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi dalam Bentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi (Legal Implications of Constitutional Court Procedural Law in the Form of Constitutional Court Regulation)," *Jurnal Konstitusi* Vol. 16 No. 1 (Maret 2019)
- Andari, A. P., Wibawa, P. R. P., & Sumriyah, S. (2023). Kedudukan Hukum RUPS Pada Perusahaan Holding Company di Indonesia. *Jurnal Hukum, Politik Dan Ilmu Sosial*, 2(2).
- Asnawi, M. I. (2016). Implikasi Pengelolaan BUMN Persero dalam Kerangka Welfare State berdasarkan Mekanisme Perseroan Terbatas. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, 11(1)
- Bahri, A. M. A. (2021). Tanggung Jawab Induk Perusahaan Sebagai Pemegang Saham Mayoritas Pada Suatu Anak Perusahaan Di Tinjau Dari Konsep Penataan Kembali Hutang Perusahaan (Corporation Debt Restructuring).
- Dwijowijoto, R. N., & Wrihatnolo, R. R. (2008). *Manajemen privatisasi BUMN*. Elex Media Komputindo



- Emmy Pangaribuan Simanjuntak, *Seri Hukum Dagang: Perusahaan Kelompok (Company/Concern)* (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 1994)
- Harini, P., & Kasih, D. P. D. (2015). Tanggungjawab Induk Perusahaan Dalam Perusahaan Kelompok. *Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Udayana*
- Harjono, D. K. (2021). Kedudukan Hukum Perusahaan Induk (Holding Company). *Universitas Kristen Indonesia (UKI) Press, Cetakan I, Jakarta.*
- Johannes Ibrahim dan Lindawati Sewu, *Hukum Bisnis dalam Perspektif Manusia Modern* (Bandung: Refika Aditama, 2007)
- Judhanto, A. S. (2018). Pembentukan Holding Company BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha. *E-Jurnal SPIRIT PRO PATRIA*, 4(2)
- Natun, J. T. K. S. (2019). status kepemilikan anak perusahaan BUMN. *Mimbar Keadilan*, 12(1)
- Panji Anoraga, *BUMN, Swasta dan Koperasi* (Jakarta: Pustaka Jaya, 2002)
- Rahadiyan, I. (2013). Kedudukan BUMN Persero sebagai separate legal entity dalam kaitannya dengan pemisahan keuangan negara pada permodalan BUMN. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 20(4)
- Rahman, M. (2017). *Ilmu administrasi* (Vol. 1). Sah Media.
- Rita Dyah Widawati, *Tanggungjawab Induk Perusahaan terhadap Perikatan yang Dilakukan oleh Anak Perusahaan*, Tesis pada Fakultas Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, (Medan: 2009)
- Samawati, P. Monopoli BUMN. Malang, 2018
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 *tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025*, Penjelasan Umum.
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 *tentang Badan Usaha Milik Negara*, Pasal 1 angka 1.
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 *tentang Badan Usaha Milik Negara*, Pasal 1 angka 2.