

## Kedudukan Hukum Badan Usaha Milik Negara Sebagai Anak Perusahaan Dalam Perusahaan *Holding* Induk

Rizal Choirul Romadhan  
rcromadhan@gmail.com  
Universitas Airlangga

---

### Keywords:

BUMN;  *Holding* ;  
Perusahaan; Legal  
Position.

### Abstract

The current vision of the Ministry of BUMN is to complete the formation of a state-owned super holding company in the form of clusters that serve as the umbrella for BUMN managers so that they can drive the process of creating added value for the maximum benefit of the people. The holding company holding the BUMN in the form of clusters will oversee the companies or holding companies based on similar clusters in a modern corporate structure. The purpose of forming these clusters is to strengthen the supply chain, not to kill other running business sectors and to increase synergy. The realization of the formation of a holding company in a BUMN based on core business must be addressed and implemented carefully. This is because there are two potential legal problems that might surface when the BUMN holding process is realized, one of which is related to the legal status of BUMN. The potential problems stem from the definition of BUMN as regulated in Act Number 19 of 2003. This potential problem raises two legal issues, namely relating to the legal position of BUMN which is a subsidiary in the Holding Company and the State / Government Authority in carrying out supervision and guidance functions for BUMN which are subsidiaries in the Holding Company. The author uses the legal research method, which is a know-how activity in legal science, not just know-about, as a legal research know-how activity carried out to solve legal issues at hand. The approach used in this paper is a statute approach and a conceptual approach.

### Kata Kunci:

BUMN;  *Holding* ;  
Perusahaan;  
Kedudukan  
Hukum.

### Abstrak

Kementerian BUMN memiliki visi untuk segera menuntaskan pendirian perusahaan induk atau  *holding*  ( *super holding company* ) BUMN dalam bentuk klaster yang menjadi payung pengelola BUMN agar dapat menggerakkan proses penciptaan nilai tambah bagi sebesar-besarnya kepentingan rakyat. Perusahaan  *holding*  induk BUMN dalam bentuk klaster tersebut akan membawahi perusahaan-perusahaan atau perusahaan  *holding*  berdasarkan klaster-klaster sejenis dalam struktur korporasi modern. Pembentukan klaster-klaster tersebut tujuannya untuk memperkuat rantai pasok bukan membunuh sektor usaha lainnya yang sedang berjalan dan meningkatkan sinergitas. Realisasi pembentukan induk usaha ( *holding* ) pada BUMN berdasarkan  *core business*  mesti disikapi dan dilaksanakan secara hati-hati. Sebab, ada sejumlah potensi permasalahan hukum yang mungkin muncul ke permukaan ketika proses  *holding*  BUMN itu direalisasikan salah satunya berkaitan dengan status hukum BUMN. Potensi permasalahan itu berangkat dari definisi BUMN sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Potensi permasalahan itu memunculkan dua isu hukum yakni berkaitan dengan Kedudukan hukum BUMN yang menjadi anak perusahaan dalam  *Holding Company*  dan Wewenang Negara/Pemerintah dalam melakukan pengawasan dan fungsi pembinaan kepada BUMN yang menjadi anak perusahaan dalam  *Holding Company* . Penulis menggunakan metode penelitian hukum, yaitu suatu kegiatan  *know-how*  dalam ilmu hukum, bukan sekedar  *know-about* , sebagai kegiatan  *know-how*  penelitian hukum dilakukan untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi. Pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah pendekatan undang-undang ( *statute approach* ) dan pendekatan konseptual ( *conceptual approach* ).

## **Pendahuluan**

Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut BUMN) merupakan salah satu penyangga dari perekonomian Indonesia. Menurut pasal 1 angka 1 UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara : “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”. BUMN turut serta dalam memberikan kontribusi bagi perekonomian nasional beriringan dengan swasta dan koperasi di bawah naungan demokrasi ekonomi.<sup>1</sup> Oleh karena itu BUMN memiliki fungsi dan peranan yang cukup signifikan dalam memelihara stabilitas ekonomi dalam negeri serta bisa mempengaruhi pemerintah dalam menentukan kebijakan dalam lingkup politik negara. Berdasarkan hal tersebut, latar belakang dan perkembangan dari BUMN tidak bisa lepas dari aturan dan kebijakan yang dibuat dan dijalankan oleh pemerintah.<sup>2</sup>

BUMN memiliki pengaruh yang vital dalam rangka untuk mendorong pelaksanaan pembangunan dalam negeri, salah satunya dibidang perekonomian, sehingga kebijakan yang dilakukan Kementerian BUMN sebagai bentuk pembinaan kepada BUMN harus beriringan dengan kebijakan negara. Indonesia merupakan salah satu yang mengadopsi paham ekonomi terbuka, sehingga perekonomiannya sangat terpengaruh dengan perekonomian dunia yang berkembang sangat cepat. Sebagai konsekuensi pelaksanaan kebijakan pembinaan BUMN oleh Pemerintah seringkali mengalami perubahan-perubahan mengikuti kondisi dan perkembangan perekonomian yang ada.

Berdasarkan hal tersebut di atas, kementerian BUMN selaku kementerian pembina BUMN memiliki tugas untuk mendorong semua BUMN menjadi pelaku usaha utama yang kompetitif yang memiliki ciri-ciri perusahaan sehat dan memiliki daya saing. Poin pentingnya yaitu semua BUMN seyogyanya jangan

---

<sup>1</sup> Refly Harun, *BUMN Dalam Sudut Pandang Tata Negara* (Balai Pustaka 2019).[5].

<sup>2</sup> Rahayu Hartini, *BUMN Persero Konsep Keuangan Negara dan Hukum Kepailitan di Indonesia* (Setara Press 2017).[9].

sampai justru menjadi beban negara dan semua ini bisa dicapai jika BUMN sudah bisa memberikan nilai tambah yang cukup signifikan bagi Negara semisal dalam bentuk deviden dan dapat menumbuhkan iklim perekonomian yang baik.

Modal BUMN merupakan dan bersumber dari kekayaan negara yang dipisahkan. Makna kata “dipisahkan” adalah kekayaan negara yang dipisahkan dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (selanjutnya disebut APBN) yang nantinya dimasukkan ke dalam BUMN dalam bentuk penyertaan modal Negara. Kemudian pelaksanaan dan penggunaan modal atau kekayaan tersebut tidak lagi berdasarkan pada sistem APBN, melainkan berdasarkan pada prinsip-prinsip atau kaidah-kaidah perusahaan yang sehat.<sup>3</sup>

Pada perkembangannya, BUMN didorong untuk terus bertransformasi sehingga mempunyai kemampuan bersaing dan terus maju. Terdapat 3 (tiga) pedoman atau metode yang bisa dipakai untuk melakukan transformasi kegiatan BUMN yakni restrukturisasi, profitisasi dan privatisasi. Inti kesuksesan dari beberapa metode tersebut adalah pada pemilihan metode yang nantinya dipilih. Jika melihat pada praktik yang telah diterapkan di banyak negara, terdapat beberapa opsi metode yang di antaranya yaitu dengan membentuk *holding company*.<sup>4</sup>

Kementerian BUMN saat ini memiliki visi untuk menuntaskan proses pendirian perusahaan *holding* atau perusahaan induk BUMN dalam bentuk klaster yang menjadi acuan atau dasar pengelolaan BUMN yang nantinya diharapkan bisa meningkatkan proses penciptaan nilai tambah yang memberi manfaat besar bagi kepentingan rakyat. Perusahaan BUMN dalam bentuk klaster tersebut nantinya akan membawahi beberapa perusahaan berdasarkan klaster-klaster sejenis dalam struktur korporasi modern. Pembentukan klaster-klaster tersebut memiliki tujuan dalam rangka semakin menguatkan ketersediaan pasokan dan tidak untuk mematikan sektor usaha lain dan meningkatkan sinergitas antar BUMN.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Iswi Hariyani, *Merger, Konsolidasi, Akuisisi, dan Pemisahan Perusahaan* (Visi Media 2011). [318-319].

<sup>4</sup> Kesi Widjayanti, *Manajemen BUMN dan Strategi Privatisasi* (Semarang University Press 2011). [6-7].

<sup>5</sup> <https://www.industry.co.id/read/72566/erick-thohir-tegaskan-pembentukan-klaster-bumn-pariwisata-bukan-ingin-bunuh-lion-air> dikunjungi pada 3 November 2020.

Pemerintah juga menganggap *holding* sangat mendesak untuk segera dilaksanakan untuk mengatasi beberapa permasalahan yang ada di BUMN seperti kondisi infrastruktur di beberapa BUMN yang masih tidak menyeluruh dan terintegrasi, meningkatkan nilai tambah bagi industri hilir, pemenuhan keperluan energi nasional yang belum mencukupi, dan kurangnya ketersediaan dana dalam rangka investasi yang belum sepenuhnya tersedia serta kemampuan daya saing yang dimiliki belum maksimal, harapannya adanya peningkatan daya saing tersebut, semua perusahaan BUMN bisa mengatasi permasalahan-permasalahan di atas.<sup>6</sup>

### **Isu Hukum**

Pembentukan *holding* BUMN memiliki beberapa potensi permasalahan dan kritik dari beberapa kalangan. Ada beberapa BUMN yang telah memiliki pengelolaan yang baik, namun masih ada beberapa BUMN yang pengelolaannya masih tradisional. BUMN yang telah memiliki kinerja baik dan sehat idealnya jangan sampai digabungkan dengan BUMN yang kinerjanya tidak baik. BUMN yang nantinya menjadi anak perusahaan jangan sampai menjadi beban perusahaan induknya.<sup>7</sup>

Pelaksanaan untuk membentuk *holding* atau perusahaan induk pada (BUMN) berdasarkan klaster sesuai dengan kesamaan lingkup *core business* harus mendapat perhatian penting dan dalam pelaksanaannya harus dilakukan secara hati-hati. Hal ini disebabkan, masih ada beberapa potensi timbulnya beberapa permasalahan hukum saat proses *holding* tersebut dilaksanakan satu diantaranya yaitu berkaitan dengan status atau kedudukan hukum dari BUMN. Kemungkinan permasalahan ini beranjak dari pengertian BUMN sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297 (Selanjutnya

---

<sup>6</sup> Kesi Widjayanti, *Op. Cit.*[11].

<sup>7</sup> *ibid.*[12].

ditulis UU BUMN). Jika mengacu pasal 1 angka 1 UU BUMN, maka hanya BUMN yang menjadi perusahaan induk saja yang nantinya yang kriterianya termasuk sebagai BUMN. Hal ini dikarenakan, frasa penyertaan (modal) secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan sebagaimana pengertian UU BUMN, secara tidak langsung menjadikan BUMN yang telah menjadi perusahaan anak dari perusahaan induk menjadi tidak lagi memenuhi kriteria BUMN. Selain itu potensi permasalahan yang muncul berkaitan dengan kewenangan dan pengawasan Negara (dalam hal Pemerintah) terhadap BUMN yang telah menjadi anak perusahaan dalam sistem *holding*.<sup>8</sup>

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka Penulis mengangkat isu hukum dalam artikel ini yang akan dibahas yaitu:

1. Kedudukan hukum BUMN yang menjadi anak perusahaan dalam  *Holding Company*;
2. Wewenang Negara/Pemerintah dalam melakukan pengawasan dan fungsi pembinaan kepada BUMN yang menjadi anak perusahaan dalam  *Holding Company*.

Berdasarkan latar belakang permasalahan dan isu hukum di atas, maka tujuan dari penelitian hukum yang akan dikaji oleh Penulis, yaitu:

- a. Untuk mengetahui dan memahami kedudukan hukum BUMN sebagai anak perusahaan  *Holding Induk*;
- b. Untuk mengetahui dan memahami wewenang Negara/Pemerintah dalam melakukan pengawasan dan fungsi pembinaan kepada BUMN yang menjadi anak perusahaan dalam perusahaan  *holding induk*.

### **Metode Penelitian**

Dalam penulisan ini, Penulis menggunakan metode penelitian hukum, yaitu suatu kegiatan *know-how* dalam ilmu hukum, tidak hanya kegiatan *know-about*, sebagai kegiatan *know-how* penelitian hukum dilaksanakan bertujuan

---

<sup>8</sup> Setyo Utomo, *Risiko Bisnis Pengelolaan BUMN* (Sofmedia 2014).[19].

menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek penelitian, sehingga disini membutuhkan pemahaman untuk mengidentifikasi permasalahan hukum, melaksanakan penalaran hukum, menganalisa masalah yang dihadapi dan selanjutnya memberikan pemecahan atas permasalahan tersebut.<sup>9</sup>

Pendekatan yang dipakai untuk penulisan ini yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>10</sup> Pendekatan undang-undang (*statute approach*) merupakan pendekatan yang dilaksanakan dengan mengkaji undang-undang dan aturan yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang dihadapi. Adapun pendekatan konseptual (*conceptual approach*) merupakan pendekatan yang berpijak dari pandangan-pandangan, pendapat-pendapat, dan doktrin-doktrin yang ada dalam ilmu hukum. Dengan mengamati pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum penelitiakan memperoleh pemahaman yang memunculkan pengertian hukum, konsep hukum, dan asas hukum yang sesuai dengan permasalahan hukum yang menjadi objek penelitian.<sup>11</sup>

Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang bersifat autoratif, yang artinya mempunyai otoritas yaitu berupa perundang-undangan, catatan-catatan resmi dalam pembuatan perundang-undangan dan dan putusan-putusan hakim.<sup>12</sup> Dalam hal ini yaitu peraturan-peraturan yang berkaitan dengan perusahaan dan BUMN seperti UU BUMN, UU PT, dan aturan pelaksanaannya. Selain itu penelitian ini juga menggunakan bahan hukum sekunder yaitu sumber bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang berupa literatur-literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok masalah dalam studi ini baik berbentuk buku-buku, makalah-makalah, dan laporan penelitian.

---

<sup>9</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Cetakan ke 12 (Prenada Media Group 2016).[60].

<sup>10</sup> *ibid.*[133].

<sup>11</sup> *ibid.*[135].

<sup>12</sup> *ibid.*[181].

## **Kedudukan Hukum BUMN yang Menjadi Anak Perusahaan Dalam *Holding Company***

Menurut pasal 1 angka 1 UU BUMN : “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.”

Sebagai Perusahaan yang kedudukannya dimiliki Negara, BUMN memiliki maksud dan tujuan pendirian antara lain :

- a. Memberi sumbangsih untuk pengembangan perekonomian negara pada umumnya dan memberikan pemasukan pada negara pada khususnya;
- b. Memperoleh laba;
- c. Melaksanakan fungsi memberikan manfaat umum seperti menghasilkan barang dan/atau jasa yang berkualitas baik dan mencukupi bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat luas;
- d. Sebagai pelopor pelaksana beberapa aktivitas ekonomi yang belum bisa dikerjakan oleh koperasi, umkm, maupun swasta;
- e. Berperan penuh dalam melakukan pendampingan dan dukungan pada pelaku usaha dari ekonomi lemah, masyarakat, koperasi.<sup>13</sup>

Selain itu dalam kedudukannya sebagai perusahaan Negara, BUMN juga terikat pada ketentuan-ketentuan pemerintah di bidang hukum publik, hal ini disebabkan modal BUMN merupakan dan bersumber dari kekayaan Negara yang dipisahkan.<sup>14</sup> Menurut pasal 9 UU BUMN, BUMN terdiri dari 2 (dua) bentuk yaitu Persero dan Perum. Perusahaan perseroan atau persero merupakan BUMN yang memiliki bentuk PT yang kekayaannya dibagi berupa saham yang seluruh atau minimal 51% sahamnya merupakan milik negara Republik Indonesia yang memiliki tujuan utama untuk memperoleh laba. Adapun Perusahaan umum atau Perum merupakan BUMN yang keseluruhan modal atau kekayaannya merupakan milik negara Republik Indonesia dan tidak terbagi dalam saham yang memiliki tujuan untuk memberikan kemanfaatan umum.

Seperti yang telah dibahas pada bagian pada bagian pendahuluan di atas Pemerintah dalam hal ini Kementerian BUMN saat sedang fokus dalam upaya

<sup>13</sup> Iswi Hariyani, *Op.Cit.*[317].

<sup>14</sup> Refly Harun, *Op.Cit.*[62].

membangun perusahaan induk *holding* dalam bentuk klaster sesuai dengan kesamaan *core business* masing-masing BUMN. Kementerian BUMN sebenarnya telah membentuk beberapa holding BUMN di beberapa bidang strategis antara lain:<sup>15</sup>

1. Pembentukan *holding* BUMN Semen berdasarkan Surat Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor S-326/MK.016/1995, tanggal 5 Juni 1995, yang menunjuk PT Semen Indonesia Persero Tbk. (sebelumnya bernama PT Semen Gresik Persero Tbk) menjadi induk *holding* yang membawahi beberapa BUMN yang menjadi anak perusahaan diantaranya PT Semen Padang, PT Semen Tonasa, dan Thang Long Cement.
2. Pembentukan *holding* BUMN Pupuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1998 yang menunjuk PT Pupuk Indonesia Persero (sebelumnya bernama PT Pupuk Sriwidjaja Persero) menjadi induk *holding* yang membawahi beberapa BUMN yang menjadi anak perusahaan diantaranya PT Petrokimia Gresik, PT Pupuk Kujang, PT Pupuk Kalimantan Timur, PT Rekayasa Industri, PT Pupuk Iskandar Muda, dan PT Mega Eltra.
3. Pembentukan *holding* BUMN Perkebunan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2014 yang menunjuk PT Perkebunan Nusantara III Persero menjadi induk *holding* yang membawahi BUMN PT Perkebunan Nusantara I - XIV yang menjadi anak perusahaan.
4. Pembentukan *holding* BUMN Kehutanan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2014 yang menunjuk Perum Perhutani menjadi induk *holding* yang membawahi BUMN PT Inhutani I - PT Inhutani V yang menjadi anak perusahaan.
5. Pembentukan *holding* BUMN Tambang dengan dasar PP Nomor 72 Tahun 2016 dengan memilih PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) (Inalum) sebagai perusahaan induk yang nantinya menjadi induk dari tiga BUMN tambang, antara lain PT Timah (Persero) Tbk, PT Aneka Tambang (Persero) Tbk (Antam) dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk (PTBA). Status persero di ketiga BUMN tersebut telah hilang setelah dilakukan Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa (RUPSLB).
6. Pembentukan *holding* BUMN Migas dengan dasar yang sama dalam pembentukan *holding* BUMN Tambang yaitu PP Nomor 72 Tahun 2016 dan setelah dilakukan penandatanganan akta pengalihan saham seri B milik negara sebesar 56,96% di PT Perusahaan Gas Negara (Persero) kepada Pertamina oleh Menteri BUMN Rini Soemarno, Pemerintah menunjuk PT Pertamina (Persero) menjadi induk *holding* dan PT Perusahaan Gas Negara sebagai anak perusahaan dan status Persero PT Perusahaan Gas Negara menjadi hilang.
7. Pembentukan *holding* BUMN Farmasi dengan dasar PP Nomor 76 Tahun 2019 dengan menunjuk PT Bio Farma (Persero) menjadi induk *holding* yang membawahi BUMN PT Kimia Farma dan PT Indonesia Farma yang menjadi anak perusahaan.

---

<sup>15</sup> *ibid.*[76].

Berdasarkan teori yang ada dalam hukum perusahaan ada 2 (dua) jenis  *Holding Company* apabila dilihat dari aspek aktivitas bisnis dari perusahaan induk yang terdiri dari:

- a.  *Investment Holding Company*, dalam skema jenis ini, perusahaan induk cuma melaksanakan penempatan saham atau modal pada perusahaan yang anak perusahaannya, dan tidak melaksanakan kegiatan pendukung maupun kegiatan operasional apapun. Perusahaan induk hanya mendapatkan deviden atau pembagian keuntungan dari anak perusahaannya.
- b.  *Operating Holding Company*, dalam skema jenis ini, perusahaan induk juga ikut melakukan kegiatan usaha dan melakukan pengendalian atas perusahaan anak. Pada prakteknya aktivitas bisnis perusahaan induk seringkali menjadi pedoman dalam menentukan jenis izin aktivitas bisnis yang harus dilaksanakn oleh anak perusahaan.<sup>16</sup>

Kedua jenis  *holding company* berdasarkan teori hukum perusahaan tersebut sama-sama digunakan oleh kementerian BUMN dalam melakukan  *holding* atas BUMN-BUMN berdasarkan klaster tergantung karakteristik dan  *core bussines* masing-masing perusahaan.

Di Indonesia sendiri hingga saat ini pada dasarnya belum memberikan pengertian secara yuridis tentang  *Holding Company*. Dalam regulasi yang pernah berlaku di Indonesia, Induk Perusahaan dan Anak Perusahaan pernah diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas. Dalam Penjelasan Pasal 29 yang dimaksud dengan “anak perusahaan” adalah perseroan yang memiliki hubungan khusus dengan perseroan lainnya yang terjadi karena:

- a. 50% (lima puluh persen) lebih sahamnya merupakan milik perusahaan induk;
- b. Perusahaan induk menguasai suara dalam RUPS lebih dari 50% (lima puluh persen);
- c. Perusahaan induk memiliki pengaruh dan kontrol dalam rangka pengangkatan dan pemberhentian Dewan Direksi dan Komisaris perusahaan anak.

---

<sup>16</sup> Sulistiowati, *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis Perusahaan Grup di Indonesia* (Erlangga 2010). [25].

*Black's Law Dictionary* memberi pengertian Holding Company yaitu: *Holding Company A company that usually confines its activities to owning stock in, and supervising management of, other companies. A holding companies usually owns a controlling interest in the companies whose stocks it holds. In order for a corporation to gain the benefits of tax consolidation, including tax free dividends and the ability to share operating losses, the holding company must own 80% or more of the voting stock of the corporation.*<sup>17</sup>

M. Yahya Harahap mengatakan untuk mendapatkan manfaat prinsip dari *limited liability* atau pertanggungjawaban terbatas, suatu perusahaan bisa membentuk "Perseroan Anak" atau *Subsidiary* dengan tujuan melaksanakan bisnis "Perseroan Induk" (*Parent Company*). Oleh karena itu, berdasarkan kaidah keterpisahan (*separation*) dan perbedaan (*distinction*) yang dikenal dengan istilah *separate entity*, maka aset Perseroan Induk dengan Perseroan Anak "terisolasi" terhadap kerugian potensial (*potential losses*) yang mungkin akan terjadi oleh satu di antaranya.<sup>18</sup>

Sedangkan Munir Fuady berpendapat perseroan *holding* juga bisa disebut sebagai istilah *holding company, parent company, atau controlling company*. Menurut beliau *holding company* memiliki pengertian yaitu perseroan yang memiliki tujuan untuk mempunyai saham di satu atau lebih perusahaan lain atau memiliki tujuan untuk bisa memegang kendali satu atau lebih perusahaan lain.<sup>19</sup>

Sedangkan jika berkaitan khusus dengan BUMN, pengertian anak perusahaan BUMN diatur dalam pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri BUMN Nomor 03/MBU/2012 tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara yang menyatakan bahwa Anak Perusahaan BUMN adalah perseroan terbatas yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh BUMN atau perseroan terbatas yang dikendalikan oleh BUMN.

Berdasarkan penjelasan tentang *holding company* di atas maka ada implikasi hukum atas perusahaan-perusahaan yang dilakukan *holding* tersebut yaitu berkaitan

---

<sup>17</sup> Henry Campbell, *Black's Law Dictionary – Centennial Edition* (1991).[731].

<sup>18</sup> M. Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas* (Sinar Grafika 2016).[49-50].

<sup>19</sup> Munir Fuadi, *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis* (Citra Aditya Bakti 1999).[84].

dengan status hukum atau kedudukan hukum dari masing-masing perusahaan baik yang perusahaan yang menjadi induk perusahaan dan perusahaan yang menjadi anak perusahaan. Hal ini juga berlaku bagi perusahaan-perusahaan BUMN yang melakukan *holding*, dengan dilakukan *holding* maka akan ada perubahan status atau kedudukan hukum bagi perusahaan-perusahaan BUMN tersebut khususnya BUMN yang menjadi anak perusahaan apakah status atau kedudukannya sebagai perusahaan BUMN atau bukan lagi perusahaan BUMN.

Menurut teori hukum yang ada kedudukan hukum mempunyai konsep bahwa setiap subjek hukum maupun objek hukum melaksanakan eksistensinya di dalam lingkup perbuatan hukum. Berdasarkan hal tersebut, subjek hukum dan objek hukum bisa melaksanakan segala perbuatan dan wewenang sebagaimana statusnya. Subjek hukum merupakan segala sesuatu yang bisa mendapatkan, memiliki atau menyanggah hak dan kewajiban. Kewenangan tersebut dikenal dengan istilah kewenangan hukum.<sup>20</sup>

Kedudukan hukum biasanya ditunjukkan dengan cara sebagai berikut:<sup>21</sup>

- a. Suatu subyek hukum dirugikan oleh suatu peraturan dan kemudian menimbulkan peristiwa yang menjadi permasalahan. Peristiwa ini akan hilang bila pengadilan turun tangan.
- b. Suatu subyek hukum atau obyek hukum diberikan kedudukan hukum untuk melakukan tindakan yang diamanatkan melalui undang-undang.

Subjek hukum bukan hanya manusia. Selain manusia (*naturlijkpersoon*) ada pula subjek hukum lain yaitu badan hukum (*rechtspersoon*). Badan hukum merupakan sekelompok manusia maupun organisasi yang memiliki tujuan tertentu yang bisa menyanggah suatu hak dan kewajiban. Sebagai contoh suatu PT atau merupakan yang bias disebut sebagai badan hukum.<sup>22</sup> Berdasarkan hal tersebut, kedudukan hukum merupakan status atau posisi yang menempatkan

---

<sup>20</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* (Liberty 1999).[68].

<sup>21</sup> R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum* (Sinar Grafika 1993).[106].

<sup>22</sup> Sudikno Mertokusumo, *Op. Cit.*[76].

subjek hukum atau objek hukum supaya memiliki fungsi dan tujuan. Kedudukan hukum juga dapat dikatakan sebagai suatu pedoman bagaimana subjek hukum atau objek hukum bias melaksanakan kegiatanyang dibolehkan atau tidak dibolehkan oleh hukum.<sup>23</sup>

Jika melihat dari konteks pemahaman BUMN sebagai badan Hukum dan berdasarkan pengertian BUMN menurut UU BUMN, yang notabene sebagian atau keseluruhan sahamnya dimiliki Negara, maka kedudukan hukum BUMN yang menjadi anak Perusahaan dalam *holding* tidak termasuk sebagai BUMN baik BUMN yang berbentuk Persero maupun Perum karena saham BUMN yang telah menjadi anak Perusahaan bukan lagi bersumber dari Negara karena yang disebut sebagai BUMN berdasarkan Pasal 1 Ayat 1 UU BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Jika dilihat dari definisi BUMN tersebut maka ditegaskan bahwa BUMN memiliki kekayaan yang bersumber dari kekayaan Negara yang dipisahkan. Disini yang dimaksud kekayaan negara yang dipisahkan yaitu kekayaan negara yang bersumber dari APBN atau perolehan lainnya yang sah dan dimasukkan dalam bentuk penyertaan modal negara kepada BUMN yang dikelola dengan prinsip-prinsip perusahaan. Sedangkan jika didirikan perusahaan anal BUMN dan penyertaan modalnya berasal dari BUMN yang menjadi induk perusahaan, maka hal tersebut berarti modal tersebut tidak bersumber dari Negara, tetapi bersumber dari BUMN yang menjadi perusahaan induk selaku badan Hukum yang memiliki kekayaan terpisah dari pemegang saham.<sup>24</sup>

UU BUMN pada pasal 1 memberi pengertian BUMN yaitu badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, sedangkan pasal 2A ayat (3) dan (4) PP 72 / 2016 menyatakan kekayaan negara pada BUMN yang

---

<sup>23</sup> R. Soeroso, *Op.Cit.*[107].

<sup>24</sup> Julio Thimotius Kapitan Smaud Natun, 'Status Kepemilikan Anak Perusahaan BUMN' (2019), Volume 12 Nomor 1 Mimbar Keadilan

dialihkan kepada anak perusahaan dalam bentuk penyertaan modal bertransformasi atau berubah menjadi saham/modal serta menjadi kekayaan BUMN atau Perseroan Terbatas tersebut. Dengan demikian maka kekayaan atau aktiva anak perusahaan BUMN merupakan kekayaan atau aktiva BUMN yang telah dipisahkan dan menjadi kekayaan mandiri dari anak perusahaan BUMN tersebut.

Kedudukan hukum BUMN yang menjadi anak perusahaan dalam *holding* sebenarnya juga telah ditegaskan dalam definisi yang tertuang 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. Pasal 1 angka 2 Permeneg BUMN tersebut menjelaskan yang dimaksud Anak Perusahaan BUMN yaitu Perseroan Terbatas yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh BUMN atau perseroan terbatas yang dikendalikan oleh BUMN. Dari definisi tersebut bisa dilihat jika BUMN yang telah menjadi anak perusahaan hanya disebut sebagai perseroan terbatas bukan lagi Badan Usaha Milik Negara.

Kedudukan hukum BUMN yang menjadi anak perusahaan juga dilihat dari aspek kewenangan Menteri BUMN dalam pengangkatan Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Direksi anak perusahaan BUMN. Menurut Pasal 14 ayat (1) UU BUMN, Menteri dalam hal ini Menteri Negara BUMN bertindak selaku RUPS dalam hal seluruh saham Persero dimiliki oleh negara dan bertindak selaku pemegang saham pada Persero dan perseroan terbatas dalam hal tidak seluruh sahamnya dimiliki oleh Negara. Dalam hal Menteri bertindak sebagai RUPS, maka dengan merujuk kepada Pasal 15 juncto pasal 27 BUMN, Menteri berwenang untuk mengangkat dan memberhentikan Direksi serta mengangkat dan memberhentikan Komisaris. Namun demikian, kewenangan tersebut tidak ditemukan di dalam PP 44 / 2005 jo PP 72 / 2016. Bahkan di dalam Pasal 2 ayat (2) Permeneg BUMN 3/2012 disebutkan: "Pengangkatan anggota Direksi dan anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan dilakukan oleh RUPS Anak Perusahaan yang bersangkutan melalui proses pencalonan berdasarkan pedoman yang diatur dalam Peraturan Menteri ini". Aturan tersebut secara jelas menyebutkan bahwa Pengangkatan anggota

Direksi dan anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan BUMN tidak dilakukan oleh Menteri BUMN melainkan oleh RUPS Anak Perusahaan hal ini secara jelas menunjukkan bahwa anak perusahaan BUMN kedudukan hukumnya bukan sebagai BUMN.

**Wewenang Negara/Pemerintah dalam melakukan pengawasan dan fungsi pembinaan kepada BUMN yang menjadi anak perusahaan dalam  *Holding Company*.**

Seperti yang telah dijelaskan di atas berkaitan dengan pengertian anak perusahaan BUMN sesuai dengan Peraturan Menteri Negara BUMN No. PER-03/MBU/2012 yaitu Perseroan Terbatas yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh BUMN atau perseroan terbatas yang dikendalikan oleh BUMN, maka kepemilikan sebagian besar saham atau mayoritas saham tersebut memiliki maksud atau memiliki makna supaya Negara dalam hal ini Pemerintah masih bisa mengontrol anak perusahaan BUMN tersebut melalui BUMN yang menjadi perusahaan induk. Dalam hal ini BUMN yang menjadi perusahaan induk memiliki peranan penting sebagai kepanjangan tangan dari Negara/pemerintah dalam melakukan pengawasan dan fungsi pembinaan kepada anak perusahaan BUMN.

Di sistem hukum Negara kita memandang suatu perseroan dengan wujud *separate legal entity* dan *limited liability*, kedua doktrin tersebut memiliki peranan untuk bisa memandang secara komperhensif berkaitan permasalahan *holding company*. Pada awalnya, suatu perseoran yang mengontrol perseroan lainnya dinilai bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum berkaitan dengan kebebasan hukum suatu perseroan yang merupakan subjek hukum yang independen karena satu perusahaan tidak akan bisa menjadi badan hukum independen yang dikontrol oleh perusahaan lainnya.<sup>25</sup> Pergeseran pandangan secara signifikan ada saat hukum perusahaan mulai membenarkan atau melegitimasi atas suatu perusahaan untuk mempunyai atau mendapatkan saham pada perusahaan lain.<sup>26</sup> Akan tetapi

---

<sup>25</sup> Sulistiowati, *Op. Cit.*[32].

<sup>26</sup> *ibid.*

hal tersebut bukan menjadi pembenar untuk memandang *holding company* menjadi satu badan hukum, hal ini karena berdasarkan doktrin *separate legal entity* yang dianut di negeri ini antara perusahaan induk dan perusahaan tetap sebagai subjek hukum yang terpisah dan berdiri sendiri.

Eksistensi perusahaan induk merupakan perwujudan dari perpaduan antara satu kesatuan ekonomi dan jumlah jamak secara yuridis.<sup>27</sup> Suatu kontrol perusahaan induk kepada anak perusahaan berpedoman pada aktualisasi kewenangan yang dimiliki perusahaan induk yang direpresentasikan dalam wujud strategi atau arahan untuk mengendalikan aktivitas bisnis anak perusahaan sebagai upaya mengawal kepentingan ekonomi perusahaan induk yang merupakan satu kesatuan ekonomi.<sup>28</sup> Seperti subjek hukum pada umumnya, perseroan memiliki kemampuan otonom untuk bertindak secara mandiri sehingga perseroan mesti bertanggung jawab atas semua konsekuensi tindakan yang dilakukan, hal ini dikenal dengan istilah *ubi commoda, ibi incommoda*. Penggunaan pendekatan perseroan tunggal atas pengaturan perusahaan *holding* memiliki konsekuensi atas adanya prinsip hukum induk perusahaan selaku pemegang saham anak perusahaan yang dilindungi oleh *limited liability* atas tanggung jawab perbuatan hukum anak perusahaan.<sup>29</sup>

Bentuk kewenangan yang dimiliki oleh perusahaan induk BUMN kepada anak perusahaan BUMN dalam hal pengawasan dan fungsi pembinaan juga dapat direpresentasikan sebagai berikut:<sup>30</sup>

a. Perusahaan Induk Memiliki Saham Atas Anak Perusahaan.

Perusahaan induk yang memiliki saham mayoritas di BUMN yang telah menjadi anak perusahaan akan melahirkan kewenangan yang dimiliki BUMN yang menjadi perusahaan induk untuk melakukan tindakan selaku induk perusahaan untuk memegang kendali dan mengontrol anak perusahaan sebagai perwujudan kesatuan manajemen. Diantara fungsi perusahaan

---

<sup>27</sup> Emmy Pangaribuan, *Perusahaan Kelompok*, (Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada 1994).[2].

<sup>28</sup> Sulistiowati, *Op. Cit.*[33].

<sup>29</sup> Dea Claudia, '*Aspek Hukum Holding Company Dalam Perusahaan Dengan Status Badan Usaha Milik Negara*', Skripsi (Universitas Indonesia 2012).[92].

<sup>30</sup> Sulistiowati, *Op. Cit.*[96-97].

induk kepada anak perusahaan yaitu *zeggenschapsfunctie*. *Zeggenschapsfunctie* kepemilikan saham pada anak perusahaan memberikan hak suara kepada perusahaan induk untuk mengontrol anak perusahaan dengan beberapa proses mekanisme kontrol.

b. Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS)

Forum RUPS bisa menjadi ajang bagi Perusahaan Induk untuk menetapkan dan mengarahkan hal-hal yang bersifat strategis kepada anak perusahaan untuk mencapai sasaran-sasaran yang ditetapkan perusahaan induk yang salah satunya tertuang dalam rencana jangka panjang perusahaan. Dalam rencana jangka panjang tersebut, perusahaan induk meletakkan rencana dan kebijakan-kebijakan dasar yang harus dijalankan oleh semua anak perusahaan.

c. Penempatan Anggota Direksi dan/atau Dewan Komisaris Anak Perusahaan

Adanya kepemilikan saham mayoritas atas anak perusahaan, melahirkan kewenangan bagi perusahaan induk untuk menempatkan orang-orang yang ditunjuk perusahaan induk untuk menjadi dewan direksi dan dewan komisaris anak perusahaan. Penempatan orang-orang tersebut sebagai bentuk manifestasi pengendalian dan control secara tidak langsung terhadap kegiatan operasional anak perusahaan.

Berdasarkan data 7 *holding* BUMN yang telah dilaksanakan sebagaimana penjelasan di atas yaitu (holding semen, pupuk, perkebunan, kehutanan, tambang, migas, dan farmasi) pemerintah masih bisa melakukan pengawasan dan fungsi pembinaan kepada BUMN-BUMN yang telah menjadi anak perusahaan yang direpresentasikan oleh perusahaan holding/induk sebagai sebagai wakil pemerintah selaku pemegang saham mayoritas.

### **Kesimpulan**

Pasal 1 UU BUMN memberikan pengertian secara jelas bahwa yang dimaksud BUMN merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Berdasarkan pengertian tersebut maka BUMN yang

telah menjadi anak Perusahaan dalam *holding* status atau kedudukan hukumnya bukan lagi sebagai BUMN baik BUMN yang berbentuk Persero maupun Perum karena saham BUMN yang telah menjadi anak Perusahaan bukan lagi berasal dari Negara melainkan berasal dari BUMN yang menjadi perusahaan induk.

Meskipun BUMN yang telah menjadi anak Perusahaan tidak lagi memiliki status atau kedudukan hukum sebagai BUMN, Negara/pemerintah tetap memiliki wewenanga dalam pengawasan dan fungsi pembinaan kepada BUMN yang telah menjadi anak perusahaan dalam *holding company*. Wewenang ini secara tidak langsung dimiliki Negara/pemerintah melalui BUMN yang menjadi perusahaan induk sebagai wujud atau representasi Negara/pemerintah yang memiliki kepemilikan sebagian besar saham atau mayoritas saham dari anak perusahaan.

#### **Daftar Bacaan**

##### **Buku**

Emmy Pangaribuan, *Perusahaan Kelompok*, (Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada 1994).

Henry Campbell, *Black's Law Dictionary – Centennial Edition* (1991).

Iswi Hariyani, *Merger, Konsolidasi, Akuisisi, dan Pemisahan Perusahaan* (Visi Media 2011).

Kesi Widjayanti, *Manajemen BUMN dan Strategi Privatisasi* (Semarang University Press 2011).

Munir Fuadi, *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis* (Citra Aditya Bakti 1999).

M. Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas* (Sinar Grafika 2016).

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Cetakan ke 12 (Prenada Media Group 2016).

Rahayu Hartini, *BUMN Persero Konsep Keuangan Negara dan Hukum Kepailitan di Indonesia* (Setara Press 2017).

Refly Harun, *BUMN Dalam Sudut Pandang Tata Negara* (Balai Pustaka 2019).

R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum* (Sinar Grafika 1993).

Setyo Utomo, *Risiko Bisnis Pengelolaan BUMN* (Sofmedia 2014).

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* (Liberty 1999).

Sulistiowati, *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis Perusahaan Grup di Indonesia* (Erlangga 2010).

### **Jurnal**

Julio Thimotius Kapitan Smaud Natun, 'Status Kepemilikan Anak Perusahaan BUMN' (2019), Volume 12 Nomor 1 Mimbar Keadilan

### **Skripsi**

Dea Claudia, '*Aspek Hukum Holding Company Dalam Perusahaan Dengan Status Badan Usaha Milik Negara*', Skripsi (Universitas Indonesia 2012).

### **Laman**

<https://www.industry.co.id/read/72566/erick-thohir-tegaskan-pembentukan-klaster-bumn-pariwisata-bukan-ingin-bunuh-lion-air> dikunjungi pada 3 November 2020.

### **Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas.

Peraturan Pemerintah 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.

Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-03/MBU/2012 tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara.

**How to cite:** Rizal Choirul Romadhan, 'Kedudukan Hukum Badan Usaha Milik Negara Sebagai Anak Perusahaan Dalam Perusahaan  *Holding Induk*' (2021) Vol. 4 No. 1 Media Iuris.