

RESPONSIBILITY FOR SUPERVISION OF SOES AS MAJORITY SHAREHOLDERS IN SUBSIDIARIES

TANGGUNG JAWAB PENGAWASAN BUMN SEBAGAI PEMEGANG SAHAM MAYORITAS PADA ANAK PERUSAHAAN*

Tharisyia El Subekti¹, Suherman²

Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta

¹e-mail: tharisyaelsubekti@upnvj.ac.id

²e-mail: suherman_upn@yahoo.com

Abstract

BUMN as a legal entity that aims to improve people's lives is carried out based on article 33 of the 1945 Constitution. To increase the role of BUMN in the country's economy, various efforts have been made, one of which is restructuring by forming a holding company concept. The type of research carried out by the author is normative juridical law research by conducting analysis techniques and studies of the laws of the Republic of Indonesia Number 19 of 2003 concerning State-Owned Enterprises, Law Number 40 of 2007 concerning Limited Liability Companies, and also the Regulation of the Minister of SOEs related. The legal relationship that arises between the parent company and its subsidiaries is a contractual relationship limited to the position of the parent company as a shareholder. The responsibility for supervision carried out by the parent company as the majority shareholder is carried out by appointing the board of commissioners in its subsidiaries as representatives of BUMN in terms of supervision. In carrying out its duties the board of commissioners must carry out it in accordance with the provisions that have been set. However, if negligence is found in carrying out their duties, the board of commissioners may be subject to the doctrine of piercing the corporate veil as a form of accountability.

Keywords: *BUMN; Majority Shares; Subsidiaries; Supervision.*

Abstrak

BUMN sebagai badan hukum yang bertujuan untuk mensejahterahkan kehidupan rakyat dijalankan sesuai dengan pasal 33 UUD 1945. Untuk meningkatkan fungsi BUMN terkait aspek ekonomi negara maka dilakukan berbagai upaya salah satunya ialah restrukturisasi dengan membentuk konsep holding company. Penelitian hukum ini berjenis yuridis normatif serta melakukan teknik analisa dan kajian terhadap peraturan Undang-Undang No 19 tahun 2003 terkait BUMN, Undang-Undang No 40 tahun 2007 terkait perseroan terbatas dan juga peraturan menteri BUMN terkait. Hubungan hukum yang timbul antara induk perusahaan dengan anak perusahaannya merupakan hubungan kontraktual sebatas posisi induk perusahaan sebagai pemegang saham. Pertanggung jawaban pengawasan yang dilakukan induk perusahaan sebagai pemegang saham mayoritas dilakukan dengan cara mengangkat dewan komisaris pada anak perusahaannya sebagai perwakilan BUMN dalam hal pengawasan. Dalam menjalankan tugasnya dewan komisaris harus melaksanakannya sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Namun apabila ditemukan kelalaian dalam menjalankan tugasnya maka dewan komisaris dapat dikenakan doktrin piercing corporate veil sebagai bentuk pertanggung jawabannya.

Kata Kunci: *Anak Perusahaan, BUMN, Pengawasan, Saham Mayoritas*

* Naskah diterima: 09 September 2022, direvisi: 27 September 2022, disetujui untuk terbit: 30 September 2022
Doi: 10.3376/jch.v8i1.573

PENDAHULUAN

BUMN sebagai salah satu badan hukum Mandiri (*separate legal entity*) diatur dalam pasal 1 ayat 1 UU No 19 tahun 2003 yang menjelaskan bahwasanya BUMN merupakan suatu organisasi bisnis yang semua maupun bagian mayoritas dari modal dalam organisasi tersebut merupakan milik negara dengan penyertaan langsung yang bersumber dari kekayaan negara yang telah dipisahkan. BUMN diklasifikasi ke dalam dua jenis yakni berbentuk Persero dan Perum. Pada pasal 1 ayat 2 disebutkan pula mengenai persero, yakni suatu perusahaan perseroan sebagai suatu BUMN berupa PT di mana modal dari perusahaan tersebut diklasifikasikan menjadi saham keseluruhan atau minimal 51% dimiliki negara dan bertujuan untuk memperoleh profit. (Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, n.d.) Menurut Ridwan Syahroni persero yang sekaligus menjadi badan hukum memiliki beberapa ciri yaitu kekayaan yang dimiliki oleh perusahaan dipisahkan terhadap kekayaan pemilik saham, memiliki suatu tujuan dan kepentingan tertentu serta mempunyai struktur dan keteraturan dalam berorganisasi. (Freddy Harris dan Teddy Anggoro, 2010)

BUMN sebagai salah satu perseroan yang menjadi perpanjangan tangan negara dijalankan berdasarkan pasal 33 UUD 1945 sebagai dasar konstitusi utama dalam aktivitas perekonomian Indonesia dan penguasaan atas SDA yang ada di dalamnya guna digunakan dengan optimal untuk kesejahteraan masyarakat. Rumusan dalam aturan tersebut tidak hanya untuk dijadikan petunjuk terkait sistem ekonomi dan juga kekuasaan

negara untuk mengelola aktivitas ekonomi serta SDA namun juga sebagai representasi dari tujuan serta apa yang diyakini dan terus diperjuangkan para pemimpin. (Bagir Manan, 1995) Guna memberikan jaminan terhadap kedudukan dan juga kesejahteraan masyarakat maka dibuatlah pasal 33 ayat 2 undang-undang Dasar 1945 yang menjelaskan bahwasanya: sektor produksi yang dianggap urgent bagi negara dan juga hajat hidup masyarakat banyak maka dikuasai oleh negara. Hal tersebut bertujuan untuk menghindari terjadinya penguasaan Oleh segelintir orang terkait aktivitas produksi dan menjadikan masyarakat secara umum tertindas. Berikutnya diterangkan pula bahwasanya perusahaan secara orang perorangan hanya boleh menguasai sektor produksi yang tidak menyangkut keperluan hidup banyak orang.

Terkait perihal SDA maka dibuatlah pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang menjelaskan bahwasanya Bumi, Air dan kekayaan alam didalamnya dikuasai negara dan dimanfaatkan guna kepentingan kesejahteraan masyarakat dengan sebesar-besarnya. (Edi Wibowo, 2013). Dalam pasal 33 UUD 1945 negara sebagai penguasa seluruh sumber daya alam yang ada menjalankan beberapa fungsi yakni membuat suatu kebijakan (*beleid*) dan Tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan. Fungsi pengawasan dari negara terhadap BUMN dimaksudkan agar seluruh sumber daya yang dimiliki memang benar dimanfaatkan guna kesejahteraan masyarakat secara optimal. Dalam menjalankan usahanya selain diawasi oleh

negara, BUMN juga perlu memperhatikan mekanisme pertanggungjawaban, dikarenakan adanya keharusan BUMN dalam setiap aktivitas bisnisnya dalam rangka memperhatikan keperluan dan kesejahteraan masyarakat dan turut pula mempertimbangkan aspek untuk memperoleh keuntungan serta memiliki daya saing terhadap perusahaan swasta lain. Hal tersebut menuntut BUMN mampu bertanggung jawab secara sosial dan menempatkan perusahaan menjadi representasi dari hak kekuasaan yang dimiliki oleh negara dalam aktivitas membangun hubungan bisnis, mempertimbangkan keperluan dan kesejahteraan masyarakat serta dalam aktivitas memonopoli sumber daya dengan efektif dan efisien. (Dian Puji N, 2011)

Berbagai upaya dilakukan oleh pemerintah dalam mempertahankan kedudukannya pada BUMN salah satu cara yakni melalui Restrukturisasi. Adapun cara yang sering digunakan oleh pemerintah dalam upaya restrukturisasi yakni privatisasi dan *Rightzing*. (Kementerian BUMN, n.d.) Dalam penerapan *Rightzing* sendiri terbagi menjadi beberapa metode lagi salah satunya ialah pembentukan sebuah konsep baru berupa induk perusahaan (*holding company*). Tujuan diadakannya Restrukturisasi ini ialah untuk meningkatkan kinerja dan nilai BUMN dalam jangka Panjang. Berdasarkan KepMen BUMN No. SK-16/MBU/01/2016 Terkait rencana strategis 2015-2019 dengan pokok bahasan yakni menyusun dan menjadikan BUMN secara lebih efisien, Gesit dan bisa terlepas dari perihal yang sifatnya non profesional. (Kementerian BUMN,

n.d.) Berdasarkan dikeluarkannya regulasi tersebut maka Kementerian BUMN melakukan agenda rapat terkait dibentuknya suatu konsep perusahaan induk (*holding company*). Namun peraturan khusus mengenai perusahaan induk (*holding company*) tersebut masih belum diatur dengan spesifik. Pembentukan *holding company* ini masih mengikuti konsep pembentukan perusahaan persero biasanya sesuai dengan UUPT. Di Indonesia salah satu contoh perusahaan BUMN yang telah melakukan restrukturisasi ialah perusahaan di sektor minyak dan gas seperti pada PT. Pertamina (Persero). Dengan adanya restrukturisasi ini maka terbentuklah 6 subholding pada PT. Pertamina (Persero). (Rizqi Afshahani, 2021)

Dijelaskan pada pasal 1 ayat 2 Permeneg BUMN nomor 3 tahun 2012 yang menjelaskan bahwasanya anak usaha perusahaan BUMN merupakan suatu persero di mana mayoritas saham dikontrol oleh BUMN. Kemudian dijelaskan lagi dalam UU Nomor 19/2003 yang menjelaskan bahwasanya anak perusahaan dari BUMN bukanlah BUMN sehingga terdapat perbedaan perlakuan dalam konteks pemberian tugas dan pengaturan sumber daya strategisnya. (Siti Anisah, 2017) Namun dengan dibentuknya konsep *holding company* di Indonesia mengakibatkan ketidaksesuaian antara *das sein* (kenyataan) dan *das sollen* nya (harapan), dimana realita yang terjadi yakni anak perusahaan tersebut dikendalikan oleh induk perusahaannya yang menyebabkan terjadinya ketidakmandirian dalam perseroan tersebut, selain itu ketentuan dan perlakuan yang sama juga diterapkan

dalam anak perusahaan tersebut sama seperti ketentuan pada induk perusahaannya, padahal jelas dikatakan bahwa Anak BUMN bukanlah BUMN. Fungsi pengawasan terhadap jalannya operasional suatu anak perusahaan pun dilakukan oleh induk perusahaannya. Pengawasan yang dilakukan dalam suatu perseroan BUMN dimuat pada pasal 6 angka 1 dan 2 UU BUMN yang berbunyi:

- (1) Pengawasan BUMN dilaksanakan pihak dewan pengawas beserta komisaris
- (2) Pihak di atas memiliki tanggung jawab secara penuh untuk memonitoring BUMN demi tujuan serta keperluan BUMN

Peran pengawasan dalam perusahaan sangat penting dalam jalannya suatu operasional bisnis perusahaan tersebut agar dapat mencapai kesuksesannya. Di Indonesia sendiri belum ada kajian lebih mendalam terkait aspek pengawasan yang juga ikut menentukan kesuksesan suatu bisnis perusahaan, seringkali kesuksesan suatu perusahaan hanya dilihat pada direksi yang mengambil keputusan dalam perusahaan tersebut, padahal sebenarnya keterkaitan organ perusahaan satu sama lain sangat berperan penting dalam suksesnya suatu perusahaan.

Dalam analisis hasil penelitian yang dilakukan oleh Sindy Riani Putri Nurhasanah dengan judul pertanggung jawaban hukum direksi induk terhadap risiko bisnis anak perusahaan pada holding company BUMN menunjukkan bahwa adanya ketidak sesuaian antara status badan hukum sebagai perseroan yang mandiri namun berada dalam satu kesatuan ekonomi dengan induk perusahaannya, selain itu kompleksitas hubungan anak dan induk perusahaan dalam konsep holding company disertai

kedudukan PMN yang dikotomis dan pemahaman yang masih minim menyebabkan munculnya ketidakpastian hukum terhadap tanggung jawab direksi induk perusahaan terhadap resiko anak perusahaannya. Selanjutnya pada penelitian yang dilakukan oleh Rosida Diani dengan judul tanggung jawab holding company terhadap pihak ketiga yang terikat hubungan dengan anak perusahaan menunjukkan hasil bahwa peraturan khusus terkait holding company masih belum diatur secara jelas di Indonesia, sehingga masih merujuk pada ketentuan konsep perseroan tunggal dengan pendekatan undang-undang perseroan terbatas biasanya. Hasil penelitian ini juga menunjukkan bahwa adanya prinsip separate patrimony dan limited liability dengan arti setiap badan hukum diakui sebagai entitas mandiri terpisah dari pemegang sahamnya, konsekuensinya perusahaan induk tidak dapat dituntut oleh pihak ketiga selama tidak melebihi sahamnya pada anak perusahaan yang dibentuknya. Pada kedua penelitian ini menunjukkan bahwa terjadinya ketidakpastian hukum yang timbul akibat masih adanya kekosongan hukum terkait peraturan khusus dalam konsep holding company BUMN.

Kemudian pada penelitian yang dilakukan oleh Naga Suyanto yang berjudul tanggung jawab komisaris dalam mengelola perusahaan sesuai undang-undang perseroan terbatas. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dewan komisaris juga ikut berperan penting dalam kesuksesan setiap perseroan, kelalaian yang dilakukan oleh dewan komisaris dapat diajukan ke pengadilan negeri apabila kelalaian tersebut menyebabkan kerugian pada perseroan.

Dengan adanya ketiga penelitian terdahulu menunjukkan bahwa masih adanya kekosongan hukum terkait konsep holding company BUMN di Indonesia serta keterlibatan dewan komisaris dalam mengambil keputusan Bersama direksi untuk kepentingan perusahaan juga penting untuk mencapai tujuan dibentuknya perusahaan tersebut. Sehingga dengan adanya penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana hubungan hukum yang timbul dari adanya konsep holding company antara induk perusahaan dan anak perusahaannya serta bagaimana bentuk pertanggung jawaban yang timbul dalam aspek pengawasan yang dilakukan oleh induk perusahaan terhadap anak perusahaan yang dibentuk untuk mendukung kesuksesan induk perusahaannya mengingat penelitian terlebih dahulu belum ada yang mengkaji terkait hal ini.

Berdasarkan latar belakang di atas penulis ingin mengkaji terkait Bagaimanakah hubungan hukum yang timbul dari adanya konsep *holding company* antara induk perusahaan dengan anak perusahaannya dalam suatu *group company* dan bagaimana pula bentuk tanggungjawab pengawasan oleh Induk Perusahaan yang juga ikut berperan dalam beroperasinya anak-anak perusahaannya yang dibentuk untuk mendukung kesuksesan perusahaan induk dalam *Holding Company* BUMN?

METODE PENELITIAN

Penelitian hukum ini berjenis yuridis normatif dengan menggunakan data sekunder mencakup sumber hukum primer dan sekunder yang selanjutnya dianalisis secara deskriptif kualitatif. Sumber primer yang dimaksud yakni regulasi atau undang-undang terkait dan

sumber sekunder yang dimaksud berdasarkan hasil studi terdahulu maupun jurnal ilmiah terdahulu dengan menggunakan teknis analisis di dalam penulisannya. Data dikumpulkan dan dilakukan melalui studi pustaka, dianalisis serta disajikan dengan tersistematis dan kritis, konstruktif dan argumentatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hubungan hukum antara induk perusahaan dengan anak perusahaannya dalam suatu *group company*

Berdasarkan ayat 1 dan 2 pasal 63 UU BUMN disebutkan bahwasanya proses penggabungan atau peleburan suatu BUMN bisa dilakukan dengan pengambilan BUMN yang telah ada atau perseroan terbatas yang lain. Konsep holding tersebut bisa didefinisikan menjadi suatu organisasi bisnis yang mengambil alih organisasi lainnya untuk mendapatkan semua maupun sebagian saham guna dapat mengontrol kepentingan di dalamnya. Organisasi yang memiliki kontrol atas organisasi lainnya di istilahkan sebagai *holding company* dan organisasi yang dikontrol di istilahkan menjadi *subsidiary company* dan keduanya di istilahkan menjadi *group of company*. (Utoyo, 2019) Pembentukan dari konsep *holding company* tersebut mengakibatkan adanya anak perusahaan baru yang mayoritas sahamnya dikuasai oleh induk perusahaan. Adapun terbentuknya *group of company* tersebut yakni dari prosedur:

1. Residu

Suatu tahapan Di mana organisasi asal akan dipisahkan dan diklasifikasikan ke dalam beberapa sektor bisnis yang selanjutnya diubah ke dalam suatu entitas badan hukum

Mandiri serta residunya akan dijadikan perusahaan induk Sebagai pemegang saham mayoritas pada perusahaan hasil pecahannya.

2. Penuh

Suatu prosedur yang diaplikasikan ke dalam organisasi yang mana belum terjadi pemecahan. Jika terdapat keterhubungan antar suatu organisasi dan kesamaan kepemilikan serta tidak berpusat pada suatu organisasi maka mekanisme ini dapat diterapkan.

3. Terprogram

Suatu perencanaan usaha yang menjadikan organisasi yang berdiri pertama sebagai *holding company* dan organisasi berikutnya diakuisisi demi keperluan usaha. (Wartaekonomi, 2020.)

Selain itu juga terdapat klasifikasi dari organ *holding company* yang berakibat dengan timbulnya hubungan hukum yang bisa dilaksanakan melalui beberapa kriteria yaitu keikutsertaan dalam aktivitas usaha, keikutsertaan pada pengambilan kebijakan dan juga equity. (Munir Fuady, 1999) Mengacu pada kegiatan usaha dari *holding company* maka terdapat dua jenis perusahaan induk yaitu:

1. *Investment Holding Company*, di mana *holding company* hanya melakukan dan menempatkan modal serta saham untuk *subsidiary company* dan tidak terlibat dalam aktivitas operasional maupun aktivitas pendukung usaha dan hanya memperoleh deviden dari *subsidiary company* tersebut
2. *Operating Holding Company*, di mana *holding company* turut terlibat dalam aktivitas bisnis serta mengendalikan *subsidiary company*

dan dalam implementasinya *holding company* dijadikan acuan untuk menentukan bentuk perizinan kegiatan usaha dan wajib dijalankan *subsidiary Company*. (Sulistiowati, 2010). Adanya *group of company* tersebut tentunya tidak terlepas dari suatu problem hukum yang dikarenakan tidak adanya pembaruan regulasi terkait hal tersebut. (Dimas Prakoso, 2016) Pembentukan mengenai anak perusahaan belum secara jelas dimuat pada suatu regulasi akan tetapi sampai saat ini tentang pembentukan anak perusahaan tersebut masih mengikuti UU No 40/2007 terkait perseroan terbatas. UU PT ini menitikberatkan mengenai payung legalitas perseroan, peraturan mengenai hubungan *holding company* terhadap *subsidiary company* dengan memakai konsep perseroan tunggal. Di dalam undang-undang tersebut juga diakui secara yuridis bahwasanya kedudukan antara *holding company* dan *subsidiary company* menjadi masing-masing badan hukum yang sifatnya Mandiri yang berdampak dengan adanya hak untuk tiap-tiap perusahaan dalam menjalankan tindakan hukum. (KGDM Wiguna dan IG artha, 2018). Penggabungan dari *subsidiary company* ke dalam suatu *group of company* bukan berarti menghilangkan pengakuan secara yuridis atas kedudukan dari *subsidiary company* untuk menjadi subjek hukum sehingga dapat menjalankan aktivitas hukum seperti halnya pembuatan kontrak terhadap pihak ketiga. (Sulistiowati, 2010)

Kemandirian suatu PT didasarkan terhadap kekayaan yang dimilikinya terlepas dari kekayaan pemilik sahamnya dan bisa diperoleh melalui pendapatan pemilik sahamnya baik itu modal pokok, modal yang ditempatkan, ataupun modal yang dialokasikan. Aset yang dimiliki tiap Persero ini ditujukan untuk kepentingan Persero tersebut dalam mengejar tujuannya masing-masing seperti terkait pembuatan pengikatan terhadap pihak luar dan digunakan sebagai jaminan perjanjian yang dilakukan dengan pihak ketiga. Perseroan mempunyai beberapa kemandirian dalam beberapa perihal yaitu:

1. *Power* atau kekuasaan dan kemampuan perseroan dikarenakan adanya payung hukum untuk perseroan dan memiliki wewenang dalam pembuatan ataupun berbuat berdasarkan kewenangan tersebut yang dimuat pada anggaran dasar perseroan.
 2. Memiliki kekuasaan tegas atau *Express power* Contohnya yaitu dalam hal mendapatkan keuntungan, penggugatan maupun digugat dengan menggunakan nama perseroan.
 3. Kekuasaan implisit yaitu kebebasan dalam berbuat suatu tindakan asalkan memiliki alasan logis dan sifatnya urgent demi kepentingan perseroan Contohnya yaitu penguasaan serta pendistribusian barang, peminjaman kekayaan, pemberian sumbangan dan sejenisnya. (M. Yahya Harahap, 2009)
- Suatu organisasi bisnis bisa diklasifikasikan telah menjadi *group of Company* jika adanya satu kesatuan ekonomi di dalamnya dan terdapatnya total jamak dalam grup tersebut secara yuridis. Hal ini bisa dijadikan landasan

dalam menetapkan terkait klasifikasi perseroan tersebut Apakah tergabung dalam *group of company* atau perusahaan tunggal. Antara *holding company* terhadap *subsidiary company* juga terdapat beberapa hubungan yang diantaranya yaitu:

1. Kepemilikan saham oleh *holding company* terhadap *subsidiary Company*

Kepemilikan saham oleh induk perusahaan dengan kuantitas yang cukup besar akan menyediakan atau menghasilkan suatu wewenang bagi *holding company* sekaligus menjadi pemimpin Sentral dan bisa berperan sebagai kontrol terhadap *subsidiary company* atas satu kesatuan manajemen. Kepemilikan saham dari *holding company* terhadap *subsidiary company* tersebut juga menyediakan hak suara bagi *holding company* dalam mengontrol *subsidiary company* berdasarkan prosedur *controlling* yang berlaku.

2. Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS)

RUPS adalah suatu prosedur *controlling* dari *holding company* terhadap *subsidiary Company*. Dalam hal ini *holding company* berhak menentukan rencana strategis yang dapat menunjang *achievement* serta meraih tujuan dari *group of Company* dengan menentukan target jangka panjang berupa rencana bisnis dalam 5 tahun ke depan. Pada bisnis plan tersebut direksi dari *holding company* membuat aturan dasar organisasi yang mencakup visi misi kultur organisasi, dan juga target organisasi. Aturan dasar dari *holding company* tersebut harus dipatuhi seluruh

- subsidiary company* ketika hendak membuat rencana jangka panjang
3. Penentuan dan juga penempatan dewan komisaris serta anggota direksi *subsidiary Company Holding company* berdasarkan kepemilikan sahamnya berhak menentukan dan melakukan penetapan dewan komisaris serta direksi *holding company* yang merangkap sebagai komisaris maupun direksi dari *subsidiary Company*. Hal tersebut juga dijadikan sebagai jenis control secara tidak langsung atas aktivitas bisnis dari *Company* sehingga *holding company* memahami pertumbuhan dari aktivitas bisnis tiap *subsidiary Company*.
 4. Keterkaitan berdasarkan perikatan hak suara
Jenis ini dilaksanakan oleh para *founder* pemilik saham yang sepakat bahwasanya dewan komisaris serta direksi ditunjuk berdasarkan pilihan dari salah satu *founder* pemilik saham.
 5. Keterkaitan berdasarkan kontrak
Perusahaan bisa memberikan kontrol manajemen kepada perusahaan lainnya berdasarkan kontrak pengelolaan perusahaan.
(Sulistiowati, 2010)

Sehingga hubungan hukum yang timbul antara *holding company* terhadap *subsidiary company* ialah hubungan hukum yang bersifat kontraktual yang dapat diartikan bahwasanya *subsidiary company* berhak melakukan perjanjian mandiri terhadap pihak ketiga selama hal tersebut tidak melanggar batasan yang dimuat pada anggaran dasar tiap perusahaan. (Putu Harini, 2015).

Kewajiban dan hak setiap anak perusahaan dijalankan berdasarkan konsep perseroan tunggal. Namun segala tindakan hukum yang akan dilakukan oleh *subsidiary company* terkait perihal anggaran dasar wajib memperoleh izin pemilik saham yakni *holding company*. Selain itu jalannya operasional *subsidiary company* wajib mendapatkan *monitoring* dari *holding company* sebatas kedudukannya yang menjadi pemilik saham dan ketentuan dalam anggaran *subsidiary company* tersebut.

Tanggung jawab pengawasan oleh Induk perusahaan terhadap anak perusahaannya dalam group company BUMN

Berdasarkan konsep *holding company* maka suatu perusahaan membawahi beberapa *subsidiary company* yang dibentuknya di mana *holding company* memiliki saham dari anak perusahaannya. Hal ini mengakibatkan keterkaitan dalam aspek ekonomi. *Controlling* dari *holding company* atas *subsidiary company* pada suatu *group of Company* menyebabkan adanya dualitas dalam *subsidiary company* yang menjadi badan hukum Mandiri serta yang patuh terhadap kendali dari *holding company*. (Sulistiowati, 2010). BUMN dalam mendirikan *subsidiary company* harus tetap selaras dengan tujuan dari BUMN dan harus tetap bertujuan sebagaimana pasal 33 UUD 1945. Pendirian anak perusahaan bukan berarti memisahkan diri atau bertransformasi dalam status disertakannya saham BUMN menjadi anggaran finansial yang patuh atas ketetapan dari hukum privat. Karena tujuan dibentuknya *subsidiary company* tersebut ialah mendukung serta

memberikan kemudahan induk perusahaan tersebut dalam meraih tujuan *holding company* BUMN. Berdasarkan hal tersebut apabila sebagian besar saham (51%) dimiliki BUMN maka setiap *subsidiary company* berjenis perseroan merupakan kepemilikan dari negara dan harus patuh sesuai dengan kebijakan BUMN dan finansial negara. Namun posisi hukum dari *subsidiary company* itu tidak menjadi BUMN dan tetap menjadi perseroan swasta maupun perseroan privat.

Organisasi bisnis swasta bisa berupa organisasi bisnis perseorangan, persekutuan badan hukum dan non badan hukum namun pada perusahaan negara wajib untuk berbentuk BUMN yang berbadan hukum. Seluruh jenis organisasi itu mempunyai harta atau aset yang dipisahkan dari pemilik saham dimana letak perbedaannya yaitu hanya bentuk tanggung jawab yang mana organisasi bisnis perseorangan non badan hukum pertanggungjawabannya hanya sebatas kekayaan pribadi pemilik dan pada organisasi bisnis badan hukum sebatas pada kekayaan maupun saham organisasi. (Somadiyono, 2021) Akibat yang timbul dari pembentukan suatu anak perusahaan yakni keduanya mempunyai wewenang dan tanggung jawab secara individual yang wajib untuk dilaksanakan. Namun kewajiban dan hak antara keduanya pun berbeda. Perikatan yang dibentuk *subsidiary company* maupun dari *holding company* sifatnya tidak mengikat satu sama lain. Keutamaan dibentuknya konsep *holding company* ini terletak pada adanya pendanaan dan jaminan utang sehingga diantara keduanya bisa melebarkan usaha bisnisnya melalui subsidi secara silang.

Dengan adanya konsep *holding company* dalam BUMN secara tidak langsung peran pemerintah sebagai pengawas menjadi lemah. Hal ini dikarenakan terjadinya penurunan level atau kelonggaran pengawasan, dimana pemerintah bukan menjadi organ yang memonitoring secara langsung namun hanya dari perwakilan oleh BUMN terhadap anak perusahaan yang dibentuknya. Keikutsertaan *holding company* dalam aktivitas usaha *subsidiary company* bisa terjadi dengan menempatkan orang yang telah mendapatkan kepercayaan dari *holding company* untuk menjadi dewan komisaris maupun direksi *subsidiary company* sehingga secara langsung *holding company* dapat mengontrol aktivitas usaha dari *subsidiary company* dan juga bisa dilakukan melalui adanya keterikatan kontraktual. (Titik Tri Sulistyawati, n.d.) Landasan hukum terkait diangkatnya direksi dan atau dewan komisaris *subsidiary company* BUMN tertuang dalam PER- 03 /MBU/2012 pada pasal 1 angka 5.

Selain itu, agar anak perusahaan dapat berjalan dengan maksimal pengawasan yang dilakukan oleh BUMN ini harus dijalankan berdasarkan prinsip GCG (*Good Corporate Governance*). (Lisnawati, 2019). Implementasi dari GCG tersebut wajib disertai dengan disusunnya pembuatan manajemen risiko, board manual, sistem controlling dan monitoring intern, prosedur laporan terkait adanya indikasi penyelewengan BUMN terkait, tata pengelolaan teknologi informasi, dan pedoman etika serta tingkah laku. (Moh. Wahyudin Zakarsyi, 2008). Mengacu pada pasal 12 permen BUMN no: PER-

01/MBU/2011 Yang menjelaskan bahwasanya pengelolaan organisasi yang baik mengatur mengenai fungsi pengawasan yang dilakukan oleh komisaris yang bertugas menjadi dewan pengawas yang memiliki wewenang dalam mengawasi segala keputusan dan juga urusan perusahaan, keberlangsungan perusahaan baik terkait BUMN itu sendiri ataupun mengenai usaha BUMN tersebut. Berdasarkan hal itu tanggung jawab komisaris sering diistilahkan menjadi bisnis oversight dikarenakan berkaitan erat terhadap aktivitas monitoring dan controlling terhadap suatu perusahaan untuk bertahan hidup serta menjalankan aktivitas usaha untuk terus bisa mengalami pertumbuhan. (Roni Kusuma Muntoro, 2007)

Peran dari komisaris dalam hal pengawas, menyajikan laporan tanggung jawab atas pengawas terhadap manajemen perusahaan oleh direksi. Laporan yang dilakukan oleh komisaris tersebut berbentuk laporan tahunan dan akan disampaikan kepada RUPS guna mendapatkan perizinan. Hal tersebut juga menjadi suatu bentuk dari akuntability monitoring terhadap perusahaan berdasarkan konsep GCG fungsi. Fungsi monitoring komisaris atas perseroan diatur dalam sebuah anggaran dasar diantaranya yaitu:

1. Mengadakan dengar argumen bersama akuntan yang melakukan pemeriksaan pembukuan perusahaan
2. Turut Andil dalam melakukan penandatanganan laporan tahunan serta neraca hitung untung rugi perusahaan
3. Melakukan pemanggilan RUPS
4. Memberikan saran dalam RUPS
5. Sebagai perwakilan perusahaan baik secara internal maupun eksternal pengadilan jika terdapat perbedaan kepentingan dari direksi terhadap perusahaan
6. Membebas tugaskan secara sementara direksi jika kedapatan telah melakukan perbuatan yang menjadikan perusahaan rugi
7. Menunjuk pakar pembukuan guna memberikan bantuan dalam proses monitoring pembukuan perusahaan secara insidental. (Suyanto, 2017)

Fungsi pengawas dari dewan komisaris diwujudkan dalam dua tingkatan yaitu *performance* dan *conformance*. (Roni Kusuma Muntoro, 2007) Pada tingkatan yang pertama fungsi monitoring komisaris guna mengarahkan kepada direksi perusahaan dan RUPS dan di tingkatan yang kedua yakni berbentuk implementasi aktivitas melaksanakan *monitoring* selanjutnya sehingga ditaati dan dijalankan baik atas petunjuk yang berlaku maupun terhadap aturan dalam perundang-undangan yang berlaku. (Munir Fuady, 1999). Berdasarkan pendapat dari Nindya Pramono tanggung jawab *monitoring* komisaris diklasifikasikan menjadi *monitoring* pencegahan dan juga *monitoring represif*. *Monitoring* pencegahan adalah menjalankan perbuatan-perbuatan yang berorientasi terhadap penjagaan sehingga terhindar dari peristiwa yang tidak dikehendaki dan dapat menjadikan perusahaan merugi Contohnya yaitu pengawasan dari komisaris terkait tindakan dari direksi yang wajib untuk dimintai perizinan lebih dulu dari komisaris telah dijalankan atau belum. Kemudian pada *monitoring Represif* adalah *monitoring* yang bertujuan guna

melakukan pengujian terhadap tindakan direksi Apakah seluruh tindakan tersebut menguntungkan perusahaan dan tidak melanggar regulasi atau aturan dan apakah nasehat komisaris maupun RUPS sudah dijalankan atau belum. (Rosida Diani, n.d.) Selain itu komisaris berdasarkan ayat 1 dan 2 pasal 118 sesuai dengan ketetapan RUPS juga bisa menjalankan perbuatan pengurusan perusahaan dalam kondisi tertentu dan dalam periode tertentu selayaknya direksi. (Dewi, 2018) Selain melakukan pengawasan dewan komisaris juga dibebankan dalam mengambil suatu keputusan atau *decision maker*. Dalam konteks tersebut komisaris di samping mengawasi hal-hal tertentu, diajak pula dalam pengambilan keputusan. Hal tersebut terdapat pada pasal 98 ayat 3 UU PT. Dewan komisaris ketika mengambil sebuah keputusan bermakna bahwa setiap perbuatan yang akan dilakukan direksi terhadap pengurusan perseroan terbatas dan sebuah anggaran dasar sehingga wewenang direksi sebagai perwakilan perusahaan baik di luar atau di dalam pengadilan memiliki batasan dan harus mendapatkan persetujuan dari RUPS serta komisaris. Hal yang wajib untuk diminta perizinan dari komisaris yakni seperti Pengambilan kredit melalui bank, Meminjamkan aset yang dimiliki perusahaan, Melakukan pembelian maupun penjualan aset penting perusahaan, Menjadi penanggung, Mendirikan kantor cabang, Membuat pengeluaran pendanaan lebih dari batas tertentu, Melakukan pemberhentian direksi dalam kurun waktu tertentu, Melakukan perubahan aturan anggaran dasar, Menggabungkan, melebur, mengambil perusahaan, merubah status

perusahaan dari yang sifatnya tertutup sebagai perusahaan terbuka dan Begitupun sebaliknya, serta Aktivitas lainnya yang wajib dimuat pada anggaran dasar perusahaan. (Dewi, 2018)

Namun dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawasan sebuah persero Komisaris bisa lalai atau menyalahgunakan wewenang yang akan berdampak terhadap pihak lain. Oleh karena itu, anggota Dewan Komisaris harus mempertanggungjawabkan perbuatannya secara hukum. Ketentuan yang biasanya dipakai masih merujuk pada undang-undang Perseroan Terbatas yakni terdapat dalam pasal 114 ayat 2 dan 3 yang menyatakan bahwa:

“(2) Setiap anggota Dewan Komisaris wajib dengan itikad baik, kehati-hatian dan bertanggung jawab dalam menjalankan tugas pengawasan dan pemberian nasihat kepada Direksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 108 ayat (1) untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan.”

“(3) Setiap anggota Dewan Komisaris ikut bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian Perseroan apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) “

Berdasarkan ketentuan di atas bermakna bahwasanya masing-masing komisaris diharuskan agar beretika baik untuk melakukan tanggung jawab pengawasannya terhadap perusahaan dan memberikan saran bagi direksi. Dan apabila terjadi kesalahan dari komisaris dapat dibuktikan dengan unsur kesengajaan atau kelalaian dan menimbulkan kerugian terhadap pihak terkait maka pertanggungjawaban pun

dapat dimintai sampai harta pribadinya. Doktrin *piercing the corporate veil* adalah landasan pokok pada hukum perseroan. Doktrin ini berguna menyediakan arahan terkait Bagaimana seharusnya komisaris, direksi, pemilik saham bertindak dan menentukan aturan tertentu yang mana jika aturan tersebut ditentang berdampak dengan hilangnya limitatif pertanggungjawaban terbatas dan bertransformasi sebagai pertanggungjawaban tidak terbatas. (Irwan Saleh Indrapradja, n.d.) Penerapan doktrin ini merupakan akibat dari pelanggaran *fiduciary duties* yang dilakukan oleh organ perseroan. Kekebalan (*immunity*) yang dimiliki oleh setiap organ persero yang memiliki tanggung jawab terbatas dapat diterobos (*piercing*) hingga berubah sebagai pertanggungjawaban yang tidak memiliki batasan sampai dengan harta kekayaan pribadinya jika melakukan tindakan yang melanggar, menyimpang dan menyalahi urusan perusahaan. Terdapat persyaratan umum sehingga doktrin tersebut bisa diberikan sesuai dengan hukum yaitu: (Munir Fuady, 1999)

1. Adanya tindakan penipuan
2. Adanya inproporsionalitas
3. Adanya penindasan
4. Tidak sesuai dengan unsur hukum
5. Pemilik saham yang memiliki dominasi berlebih
6. Perusahaan menjadi Alter Ego pemilik saham

Fungsi pengawasan komisaris dalam sebuah perseroan memiliki sifat kolegial artinya apabila salah satu bagian dari dewan komisaris berbuat suatu kesalahan kecuali telah dinyatakan lain dalam perundang-undangan maka seluruh anggota komisaris ikut menanggung

tanggung jawab. (Suyanto, 2017) Namun dalam konsep tanggung jawab kolegial ini tidak dapat diterapkan apabila terbukti sebagaimana terdapat dalam pasal 114 ayat 5 UUPT yakni:

“Anggota dewan komisaris tidak bisa dimintai pertanggungjawaban terhadap kerugian sesuai penjelasan ayat 3 jika mampu membuktikan:

- a. *Sudah menjalankan monitoring dengan etika baik serta hati-hati demi keperluan perusahaan dan berdasarkan tujuan dari perusahaan.*
- b. *Tidak adanya keperluan personal baik secara langsung atau tidak terhadap perbuatan pengurusan direksi yang berdampak dengan adanya kerugian perusahaan.*
- c. *Sudah menyediakan nasihat bagi direksi terhindar dari munculnya dan juga berlanjutnya kerugian yang dimaksud”*

Berdasarkan penjelasan di atas sehingga pertanggungjawaban yang wajib dilaksanakan setiap komisaris selaku tanggung jawabnya sebagai pengawas dalam jalannya sebuah Persero harus selaras terhadap undang-undang yaitu UUPT dan tugas lainnya yang telah diatur dalam sebuah anggaran dasar tiap perusahaan. (Sihotang, 2021)

SIMPULAN

1. Hubungan hukum yang timbul dari holding company terhadap subsidiary Company pada suatu konsep perusahaan *holding* di Indonesia adalah hubungan hukum yang bersifat kontraktual yakni hanya sebatas induk perusahaan yang menjadi pemilik saham mayoritas pada anak perusahaannya. Anak perusahaan tersebut mempunyai kebebasan dalam melakukan hubungan hukum seperti

mengadakan perjanjian dengan pihak ketiganya karna mengingat setiap perseroan yang ada di Indonesia masih diakui sebagai badan hukum yang mandiri, namun apabila melakukan perjanjian dengan pihak ketiga, perjanjian yang dibuat tidak melebihi anggaran dasar anak perusahaan tersebut yang menyangkut dengan persetujuan holding company. Peraturan khusus diperlukan untuk menerapkan konsep holding company di Indonesia agar adanya kepastian hukum terkait anak perusahaan tersebut apakah masih dikatakan perseroan tunggal namun yang harus tunduk dengan perseroan di atasnya atau perseroan tersebut dikategorikan sebagai konsep perseroan yang satu dengan induk perusahaannya sehingga tidak lagi dikategorikan dalam perseroan tunggal.

2. Pertanggungjawaban aspek pengawasan dari BUMN sebagai holding company atas anak perusahaannya dilaksanakan dengan cara melalui pengangkatan dewan komisaris pada anak perusahaan tersebut yang telah diajukan BUMN yang nantinya ditunjuk menjadi anggota dewan komisaris sebagai perwakilan dari BUMN terkait. Dalam melakukan tugasnya komisaris wajib melakukan tugasnya berdasarkan regulasi yang ditetapkan dalam UUPT atau aturan lainnya yang dimuat pada anggaran dasar perusahaan. Apabila dewan komisaris terbukti lalai atau adanya unsur kesengajaan yang menyebabkan kerugian terhadap anak perusahaannya maka ia dapat dikenakan doktrin *piercing corporate veil*, yang menyebabkan pertanggung

jawaban seorang komisaris dapat dilakukan sampai harta pribadinya.

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji dan syukur penulis ucapkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas berkat dan rahmat-Nya lah penulis dapat menyelesaikan penelitian ini dengan judul “Tanggung Jawab Pengawasan BUMN Selaku Pemegang Saham Mayoritas pada Anak Perusahaan”. Selain itu ucapan terima kasih penulis ucapkan kepada Almamater kampus tercinta UPN Veteran Jakarta beserta Dosen Fakultas Hukum UPN Veteran Jakarta yang telah memberikan masukan serta bimbingan dalam menyelesaikan penelitian ini. Tak lupa juga, penulis mengucapkan rasa syukur dan terima kasih kepada orang tua, sahabat-sahabat penulis yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu namun ikut serta membantu dan mendukung penulis dalam menyelesaikan penelitian ini guna untuk memperoleh gelar sarjana hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Fuady, M. (1999). *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis*. Bandung: Pt.Citra Aditya Bakti.
- Harahap, M.Y., (2009). *Hukum Perseroan Terbatas*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Harris, F., & Anggoro, T. (2010). *Hukum Perseroan Terbatas, Kewajiban Pemberitahuan Oleh Direksi*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Manan, Bagir. (1995). *Pertumbuhan Dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Bandung: Mandar Maju.
- Muntoro, R. K., (2007). *Membangun Dewan Komisaris Yang Efektif Dalam Manajemen Usahawan*

- Indonesia. Jakarta: Lembaga Manajemen Ui.
- Nugraha, D.P. (2011). *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara Dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintahan*. Jakarta: Badan Penerbit Fh Ui.
- Sulistiowati. (2010). *Aspek Hukum Dan Realitas Bisnis Perusahaan Grup Di Indonesia*. Erlangga.
- Zakarsyi. M.W., (2008). *Good Corporate Governance : Pada Badan Usaha Manufaktur, Perbankan Dan Jasa Keuangan Lainnya*. Bandung: Alfabeta
- Jurnal**
- Dewi, Sandra. (2018). Mengenal Doktrin Dan Prinsip Piercing The Corporate Veil Dalam Hukum Perusahaan. *Soumatera Law Review Journal*,1(2) 397.
- Diani, R. Tanggung Jawab Komisaris Dalam Hal Perseroan Terbatas Mengalami Kerugian. *Journal Simbur Cahaya*, 25(1), 39.
- Harini, P. (2015). Tanggungjawab Induk Perusahaan Dalam Perusahaan Kelompok. *Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Udayana*, 5.
- Indrapradja, I. S. Kajian Yuridis Terhadap Tanggung Jawab Direksi Dan Dewan Komisaris Pada Struktur Organisasi Perseroan Terbatas Yang Bersifat Kolegialitas Menurut Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas. *Jurnal Ilmiah Magister Ilmu Administrasi*, 1, 140.
- Lisnawati. (2019). Tantangan Pembentukan Badan Usaha Milik Negara Di Indonesia. *Puslit* 1, 23.
- Sihotang, E. (2021). Pertanggungjawaban Direksi Atas Tindakan Komisaris Melampaui Wewenang. *Ilmu Raad Kertha*, 4(2), 9.
- Somadiyono, S. (2021). Kedudukan Hukum Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Daerah. *Wajah Hukum* 5(1), (2021), 407. <https://doi.org/10.33087/Wjh.V5i1.428>.
- Sulistiyawati, T. T., Eksistensi Doktrin ‘Piercing The Corporate Veil’ Atas Pelaksanaan Sentralisasi Procurement Anak Perusahaan Oleh Induk Perusahaan. *Journal Notaire*, 1, 193.
- Suyanto, N. (2017). Tanggung Jawab Komisaris Dalam Mengelola Perusahaan Sesuai Undang-Undang Perseroan Terbatas. *Jurnal Of Law And Policy Transformation* 2(2), 176.
- Utoyo, B. (2019). Apakah Pembentukan Holding Meningkatkan Kinerja Perusahaan ? Analisis Perbandingan Kinerja Anak Perusahaan Abc Bumn Holding Sebelum Dan Setelah Holdingisasi Dan Faktor Yang Mempengaruhinya. *Mix: Jurnal Ilmiah Manajemen* 9(2), 253. <https://doi.org/10.22441/Mix.2019.V9i2.001>.
- Wibowo, S. E.,(2015) Memahami Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Inonesia. *Journal Of Chemical Information And Modeling* 53(9), 2–3.
- Wiguna, K. G. D. M., & Artha. I. G.

(2018). Tanggungjawab Induk Perusahaan Sebagai Penanggung (Corporate Guatantee) Anak Perusahaan Dalam Perjanjian Kredit Jika Terjadi Wanprestasi. *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum*,6(7), Hal 3

Tesis

Prakoso, D. (2016). *Tanggung Jawab Hukum Induk Perusahaan Terhadap Perbuatan Hukum Anak Perusahaannya*. UII.

Afshahani, R. (2021). *Analisa Yuridis Terhadap Pembentukan 'Holding Company' Pt Pertamina (Persero) Dalam Perspektif Hukum Perusahaan*. UIR.

Website

Kementerian Bumn. "Keputusan Menteri Bumn No. Sk-16/Mbu/01/2016 Tentang Rencana Strategis Kementerian Bumn Tahun 2015-2019.",
<https://Bumn.Go.Id/Storage/Report/>

Nn7s8ll5ogo2fy5xi583txzg9sfxfett1u1vnfpc.Pdf. (Diakses 20 Agustus 2022).

Kementrian Bumn. Master Plan Kementrian Bumn 2004-2014. <https://Jdih.Bumn.Go.Id/Kepmenbumn>. (Diakses 20 Agustus 2022)

Siti Anisah. "Holding Bumn : Masalah Dan Implikasi Hukum Induk Dan Anak Perusahaan," <https://Karya.Uii.Ac.Id/?I=Ki-Dosen&Act=Detil&Kd=014100111>. (Diakses 20 Agustus 2022)

Wartaekonomi. Apa itu anak perusahaan,<https://www.republika.co.id/berita/qb2v1f2917000/apa-itu-anak-perusahaan>. Diakses tanggal 20 Agustus 2022

Undang-Undang

Undang-Undang. Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara .

Undang-Undang No 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas