

TANGGUNG JAWAB TERBATAS INDUK PERUSAHAAN BUMN TERHADAP ANAK PERUSAHAAN BUMN PRA DAN PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 01/PHPU- PRES/XVII/2019 TAHUN 2019

Tina Amelia

Fakultas Hukum Universitas Borobudur Jakarta

E-mail : tinaamelia3009@gmail.com

Abstrak

Status Anak Perusahaan BUMN dalam Putusan Mahkamah Agung No. 21/HUM/2017 menyebutkan bahwa status anak Perusahaan BUMN adalah BUMN. Namun dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 yang menegaskan bahwa anak perusahaan BUMN tidak berstatus BUMN mengakibatkan ketidaksesuaian antara *das sein* (senyatanya) dengan *das sollen* (seyogyanya), dimana pada kenyataannya dari segi operasional anak perusahaan masih sangat mencerminkan keterlibatan induk perusahaannya sebagai BUMN, dan hal tersebut juga akan mempengaruhi sistem pertanggung jawaban korporasi induk perusahaan terhadap anak perusahaan BUMN dalam konsep Tanggung Jawab Terbatas (*Limited Liabilities*). Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan normatif - empiris, dan dalam melakukan analisa tidak hanya secara normatif-kualitatif saja, akan tetapi terlebih dahulu melakukan upaya penetapan kriteria identifikasi, klasifikasi dan sistematisasi serta sampai pada upaya penemuan hukum apakah berupa interpretasi hukum ataukah konstruksi hukum untuk melahirkan suatu argumentasi hukum.

Kata Kunci : *Holding Company*, tanggung jawab terbatas, anak perusahaan.

Abstract :

Status of BUMN Subsidiaries in Supreme Court Decision No. 21 / HUM / 2017 states that the status of BUMN subsidiaries is BUMN. However, with the Constitutional Court Decision Number 01 / PHPU-PRES / XVII / 2019 which confirms that BUMN subsidiaries do not have BUMN status resulting in a mismatch between das sein (in fact) and das sollen (should be), where in fact from the operational point of view the subsidiary is still very reflects the involvement of its parent company as a BUMN, and this will also affect the parent company accountability system for BUMN subsidiaries in the concept of Limited Liabilities. This research uses a normative legal research method with a normative - empirical approach, and in carrying out the analysis not only normative-qualitative, but first makes an effort to establish criteria for identification, classification and systematization and comes to legal discovery whether in the form of legal interpretation or construction. law to give birth to a legal argument.

Key Word : *Holding Company*, *limited liability*, *subsidiary*

LATAR BELAKANG

Status Anak Perusahaan (AP) BUMN dalam Putusan Mahkamah Agung No. 21/HUM/2017 menyebutkan bahwa status anak Perusahaan BUMN adalah BUMN sebagaimana Induk Perusahaannya. Keberadaannya diharapkan sebagai pilar ekonomi dan implementasi dari Pancasila demi mewujudkan kesejahteraan

masyarakat.¹

¹ Isdian Anggraeny, *Analisis Hukum Privatisasi Badan Usaha Milik Negara Dalam Prespektif Pasal 33 ayat (4) UUD 1945*, Jurnal Legality, Vol. 24, No.1, Maret 2016-Agustus 2016, hal. 139. Keberadaan BUMN yang diharapkan sebagai Pilar Ekonomi diamankan di dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 yang merupakan salah satu strategi para perintis kemerdekaan dalam menyusun UUD 1945 untuk melaksanakan pembangunan ekonomi, sehingga jelas bahwa tugas negara adalah memberikan kemakmuran dan

Dominasi keberadaan perusahaan grup dibandingkan perusahaan yang berdiri mandiri atau tunggal di Indonesia ditunjukkan oleh perusahaan-perusahaan berskala besar yang dalam menjalankan kegiatan usahanya tidak lagi dijalankan melalui bentuk perusahaan tunggal, tetapi menggunakan konstruksi perusahaan grup.² Kepemilikan suatu perseroan atas saham perseroan lain melahirkan kewenangan suatu perseroan untuk mengendalikan perseroan lain.³ Adapun suatu perusahaan dapat dikatakan menjadi pemegang kendali atas perusahaan lainnya.⁴

Konstruksi perusahaan grup BUMN melahirkan perusahaan-perusahaan yang dapat disebut sebagai induk perusahaan dan anak perusahaan. Induk perusahaan atau yang biasa disebut holding company yang tugas utamanya melaksanakan investasi pada anak-anak perusahaan dan

selanjutnya melakukan pengawasan atas kegiatan manajemen anak-anak perusahaan.⁵ Perusahaan Induk adalah perusahaan yang berbentuk PT yang menjalankan pimpinan sentral pada perusahaan grup.⁶

Dikarenakan tidak adanya pengaturan yang jelas terkait dengan eksistensi dari konstruksi perusahaan grup di Indonesia, maka secara implementasi dapat terjadi adanya anak perusahaan dalam beberapa generasi di bawahnya, tidak hanya berbicara mengenai induk dan anak perusahaan dalam 1 (satu) generasi di bawah saja, atau disebut sebagai konstruksi perusahaan kelompok piramida. Adapun bentuk piramida tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

kesejahteraan rakyat.

² Emmy Pangaribuan Simanjuntak, 1994, *Perusahaan Kelompok*, Seri Hukum Dagang, Yogyakarta, Fakultas Hukum Gadjah Mada, hal. Emmy Simanjuntak menyatakan bahwa “perusahaan grup merupakan gabungan dari perusahaan-perusahaan yang secara yuridis mandiri, yang kemudian membentuk satu kesatuan ekonomi yang tunduk kepada suatu pimpinan dari suatu perusahaan induk sebagai pimpinan sentral.”

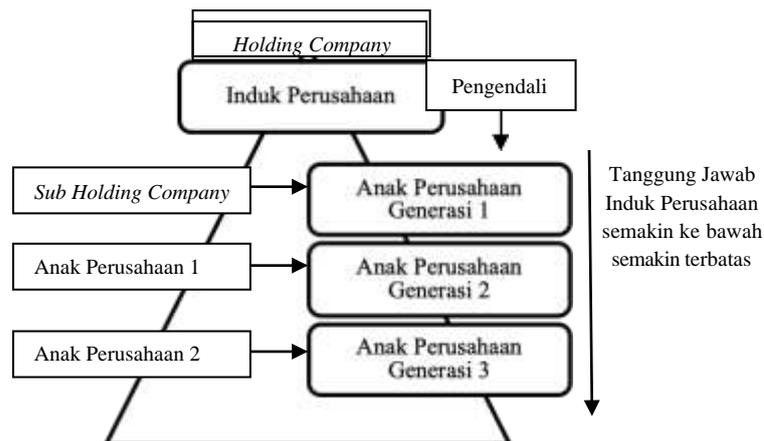
³ Sulistiowati, *Limited Liability* Dalam *Limited Liability* Pada Konstruksi Perusahaan Kelompok Piramida, *Jurnal Mimbar Hukum Volume 23, Nomor 2, Juni 2011*, hal. 250. Pada dasarnya, keterkaitan induk dan anak perusahaan dalam konstruksi perusahaan grup ditunjukkan oleh 3 (tiga) karakteristik sebagai berikut:

- a. Perusahaan grup merupakan susunan induk dan anak perusahaan yang merupakan badan hukum yang mandiri yang saling terkait erat.
- b. Fakta pengendalian induk terhadap anak perusahaan dari realitas bisnis perusahaan grup.
- c. Perusahaan grup sebagai kesatuan ekonomi.

⁴ Stephen W. Mayson, Derek French, dan Christopher Ryan, 1989, *Company Law*, sixth edition, London, Blackstone Press limited, hal.28. Teks Asli: “*Stephen W. Mayson, Derek French, and Christopher Ryan declare that a company is said to be a controlling shareholder of another company if it owns more than half of the total nominal value of shares issued by another company, Or if the company has the authority to determine the composition of the Board of Directors of another company.*”

⁵ Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, 2008, *Seri Hukum Bisnis Perseroan Terbatas*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 153. Kegiatan utama induk perusahaan adalah melaksanakan investasi pada anak-anak perusahaan dan selanjutnya melakukan pengawasan atas kegiatan manajemen pada anak-anak perusahaan.

⁶ Sulistiowati, 2010, *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis Perusahaan Grup di Indonesia*, Jakarta, Penerbit Erlangga, hal. 1. Hukum perseroan memberikan legitimasi bagi kepemilikan induk atas saham anak perusahaan sehingga induk perusahaan memiliki kewenangan untuk bertindak sebagai pimpinan sentral yang mengendalikan anak-anak perusahaan sebagai suatu kesatuan ekonomi



Gambar 1. Bentuk Konstruksi perusahaan Kelompok Piramida

Penelitian ini akan membahas mengenai tanggung jawab terbatas perusahaan BUMN terhadap anak perusahaannya yang berbentuk Perusahaan Perseroan atau Perseroan Terbatas, dan tergabung dalam konstruksi perusahaan group. Sesuai dengan definisi dari BUMN sendiri berdasarkan Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

Bentuk dari kepemilikan negara atas perusahaan BUMN adalah terdapat adanya penyertaan modal secara langsung oleh negara terhadap BUMN tersebut dimana berdasarkan Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara. Perusahaan BUMN Terbuka adalah minimal 51%, sedangkan sisanya adalah merupakan milik publik.

Penelitian ini akan membahas mengenai perbandingan dengan Putusan terbaru yang juga menguji atas status kedudukan hukum anak perusahaan BUMN terdapat pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 dimana Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi pada Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut berbeda dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor 21 P/HUM/2017.

Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi atas status anak perusahaan BUMN didasarkan pada ada tidaknya penyertaan modal dari negara secara langsung terhadap anak perusahaan tersebut. Namun dasar pertimbangan Laporan Keuangan Konsolidasian menjadi luput dari pertimbangan Hakim.

Namun permasalahan hukum yang terjadi atas implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 akan mengakibatkan ketidaksesuaian antara *das sein* (senyatanya) dengan *das sollen* (seyogyanya), dimana meskipun Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menghendaki anak perusahaan tidak berstatus BUMN, namun pada kenyataannya dari segi operasional anak perusahaan masih sangat mencerminkan keterlibatan induk perusahaannya sebagai BUMN, baik dari segi jajaran manajemen pada anak perusahaan (Direksi dan Komisaris) maupun pada Laporan Keuangan dalam Annual Report pertahun yang menggunakan sistem konsolidasian sehingga terdapat adanya keterkaitan dari segi keuntungan yang diperoleh anak perusahaan dengan keuangan negara. Berdasarkan Latar Belakang di atas, Peneliti tertarik menulis tentang penelitian yang berjudul: "Tanggung Jawab Terbatas Induk Perusahaan BUMN Terhadap Anak Perusahaan BUMN Pra dan Pasca Putusan

Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 Tahun 2019”.

Berdasarkan uraian latar belakang sebagaimana yang telah disebutkan di atas, maka rumusan masalah adalah sebagai berikut: (1) Bagaimana tanggung jawab Induk Perusahaan terhadap Anak Perusahaan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelum dan sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019. (2) Bagaimana implikasi yuridis bagi tanggung jawab terbatas Induk Perusahaan terhadap Anak Perusahaan Group BUMN setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019

METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif atau penelitian hukum normatif. Penelitian hukum yuridis normatif adalah metode pendekatan yang digunakan untuk mengetahui norma hukum yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan.⁷

Seluruh data yang diperoleh dari hasil penelitian akan dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif⁸ analitis⁹, yaitu penelitian dengan mengkaji dan menganalisa pasal-pasal peraturan perundang-undangan dan juga menggambarkan bagaimana suatu peraturan perundang-undangan tersebut dilaksanakan, apabila kita mengaitkan dengan segala keterbatasan suatu undang-undang dengan segala kelebihan dan kelemahannya baik dari faktor yuridis maupun faktor non yuridis, serta menganalisisnya berdasarkan semua data yang diperoleh dalam praktik pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan diatas.

Sumber data penelitian terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer adalah sumber data yang diperoleh tidak melalui media perantara atau diperoleh secara langsung dari narasumber. Data primer dapat berupa opini, hasil observasi, kejadian atau kegiatan, dan hasil pengujian. Data sekunder adalah data yang bersumber dari penelitian kepustakaan (*library research*) yang bahan hukumnya berasal dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Pengumpulan data pada penelitian ini diperlukan data yang bersumber dari buku-buku, literatur, dan pendapat ahli hukum yang berkaitan dengan penelitian ini, ataupun sumber lain yang ada di lapangan untuk menunjang keberhasilan dan efektivitas penelitian.

ANALISIS DAN DISKUSI

Tanggung jawab Induk Perusahaan terhadap Anak Perusahaan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelum dan sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019

Hasil penelitian terkait dengan Tanggung jawab Induk Perusahaan terhadap Anak Perusahaan sebelum dan sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 erat kaitannya dengan Konstitusi Negara Indonesia yang telah mengamanatkan arah dan visi dari penyelenggaraan perekonomian di tanah air Indonesia untuk mencapai kesejahteraan sosial sebagaimana tercantum di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI 1945) pada alinea ke- IV.¹⁰ Sistem ekonomi yang dikehendaki oleh Para Pendiri Negara Indonesia.¹¹ Salah satu fungsi negara

⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), halaman 12

⁸ ibid

⁹ ibid

¹⁰ Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

¹¹ Mubyarto Hastangka, *Filsafat Ekonomi Pancasila*, Jurnal Filsafat, Vol. XXII, No 1, April 2012, hal. 37. Definisi tentang ekonomi Pancasila

dalam perekonomian menurut W. Friedman yaitu Negara bertindak sebagai pengusaha (*entrepreneur*).¹²

Induk perusahaan atau dapat disebut *Holding company* dikarenakan perusahaan tersebut memiliki suatu kepentingan terhadap anak-anak perusahaan.¹³ Terdapat beragam pengertian dari *holding company* dan *parent company*. Pengertian dari *Parent Company* atau *Parent Corporation* adalah Perusahaan yang memiliki lebih dari 50 persen saham suara, atau kepentingan pengendali, dari perusahaan lain yang disebut anak perusahaan.¹⁴ Keberadaan *holding company* akan selalu disertai dengan keberadaan satu atau lebih perusahaan lain dibawah kendalinya yang disebut sebagai anak perusahaan

banyak diperkenalkan oleh Mubyarto sejak tahun 1970-an. Mubyarto, dalam artikel di surat kabar Kompas (12/11/2003) yang berjudul “Menembus Dosa-dosa Ekonom Indonesia” mendefinisikan Ekonomi Pancasila sebagai berikut: “Ekonomi Pancasila adalah ekonomi pasar yang mengacu pada ideologi Pancasila. Artinya mekanisme bekerjanya (sistem) ekonomi Pancasila didasarkan pada data-data riil ekonomi Indonesia dan tindakan pelaku-pelaku ekonomi yang moralistik, sosio-nasionalistik, dan sosio-demokratik. Ekonomi Pancasila bukanlah ekonomi normatif (*das sollen*) tetapi ekonomi positif (*das sein*) sekaligus normatif, karena menggambarkan secara riil perilaku nyata manusia Indonesia yang merupakan *homo socius*, *homo ethicus*, sekaligus *homo economicus* dalam sistem ekonomi yang berdasar atas asas kekeluargaan.”

¹² Gunarto Suhardi, *Op.Cit.*, hal. 1. Terkait dengan kewajiban negara untuk melakukan 3 (tiga) hal tersebut maka aspek-aspek penting dari perekonomian negara umumnya dikelola oleh negara untuk menciptakan kesejahteraan rakyat.

¹³ Munir Fuady, 1999, *Hukum Perusahaan dalam Paradigma Hukum Bisnis*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 83. Dikarenakan perusahaan tersebut memiliki suatu kepentingan terhadap anak-anak perusahaan, maka Induk Perusahaan dapat juga disebut sebagai *Parent Company* ataupun *controlling company*.

¹⁴ *Black's Law Dictionary with Pronunciations – Centennial Edition (1891-1991) 6th edition*, hal. 1114. Teks Asli: “*Company owning more than 50 percent of the voting shares, or otherwise a controlling interest, of another company, called the subsidiary.*”

(*subsidiary company*).¹⁵

Tata kelola perusahaan mengacu pada struktur dan proses untuk arah dan kontrol perusahaan. Ini menentukan distribusi hak dan tanggung jawab di antara para pemangku kepentingan perusahaan (termasuk pemegang saham, direktur, dan manajer) dan mengartikulasikan aturan dan prosedur pembuatan keputusan tentang urusan perusahaan. Tata kelola perusahaan karenanya menyediakan struktur untuk mendefinisikan, mengimplementasikan, dan memantau perusahaan tujuan dan sasaran dan untuk memastikan akuntabilitas yang sesuai pemangku kepentingan. Sistem tata kelola perusahaan yang baik memastikan bisnis lingkungan adil dan transparan, bahwa direksi perusahaan bertanggung jawab atas tindakan mereka, dan bahwa semua kontrak bisnis dibuat oleh perusahaan dapat ditegakkan. Perusahaan berkomitmen untuk tata kelola perusahaan yang baik memiliki praktik dan komitmen dewan yang kuat, kontrol internal yang efektif, pengungkapan transparan, dan hak pemegang saham yang terdefinisi dengan baik.¹⁶

¹⁵Henry Campbell, 1990, *Deluxe Black's Law Dictionary*, sixth edition, West Publishing Co., US, hal. 1428. *Subsidiary company* adalah “*one that is run and owned by another company which is called the parent one in which another corporation owns at least a majority of the shares, and thus has control, said of a company more than 50% of whose voting stock is owned by another.*”

¹⁶ World Bank Group, 2014, *Corporate Governance of State-Owned Enterprises A Toolkit*, Publishing and Knowledge Division, The World Bank, hal. 12. Teks Asli: “*Corporate governance refers to the structures and processes for the direction and control of companies. It specifies the distribution of rights and responsibilities among the company's stakeholders (including shareholders, directors, and managers) and articulates the rules and procedures for making decisions on corporate affairs. Corporate governance therefore provides the structure for defining, implementing, and monitoring a company's goals and objectives and for ensuring accountability to appropriate stakeholders. Good corporate governance systems ensure that the business environment is fair and transparent, that*

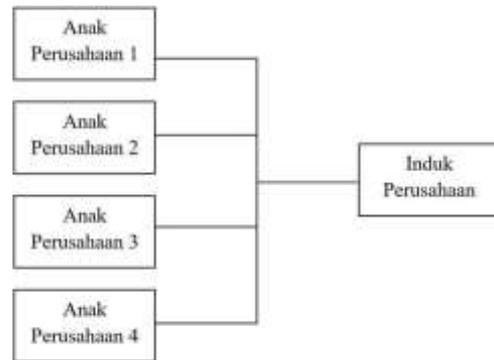
Mengenai sistem pelaporan keuangan dari masing-masing Perusahaan BUMN masih menggunakan Laporan Posisi Keuangan Konsolidasian yang menggabungkan Pelaporan Keuangan antara Induk Perusahaan dengan Anak-Anak Perusahaan yang terdapat pada masing-masing Laporan Tahunan Perusahaan sehingga Laporan Keuangan Entitas Anak masih tetap terkonsolidasi dengan Induk Perusahaannya meskipun telah hadirnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 yang mengatakan bahwa Anak Perusahaan BUMN bukanlah merupakan BUMN, yang mengakibatkan ketidakmandirian dari Anak Perusahaan tersebut yang sudah tidak berstatus BUMN lagi.

Apabila dilihat dari segi usaha variasi usahanya, suatu grup usaha dapat digolong- golongkan kedalam kategori grup usaha vertical, grup usaha horizontal, dan grup usaha kombinasi, dengan penjelasan sebagai berikut:

(1) Grup Usaha Vertikal

Dalam grup ini, jenis-jenis usaha dari masing-masing perusahaan satu sama lain masih tergolong serupa. Hanya mata rantainya saja yang berbeda. Misalnya ada anak perusahaan yang menyediakan bahan baku, ada yang memproduksi bahan setengah jadi, bahan jadi, bahkan ada pula yang bergerak dibidang eksport-import. Jadi, suatu kelompok usaha menguasai suatu jenis produksi dari hulu ke hilir.

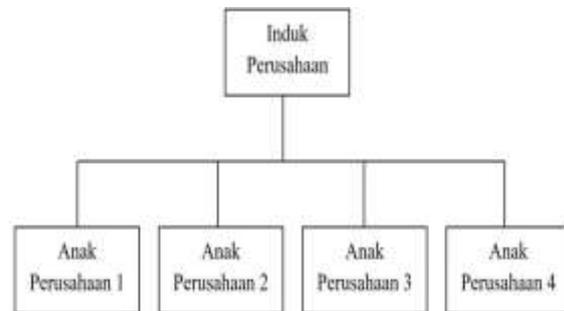
Untuk itu, dapat dilihat dari diagram berikut:¹⁷



Gambar 2. Kategori Grup Usaha Vertikal

(2) Grup Usaha Horizontal

Dalam grup usaha horizontal, bisnis dari masing-masing anak perusahaan tidak ada kaitannya antara yang satu dengan yang lainnya. Untuk itu, dapat diskemakan sebagai berikut:¹⁸



Gambar 3. Kategori Grup Usaha Horizontal

(3) Grup Usaha Kombinasi

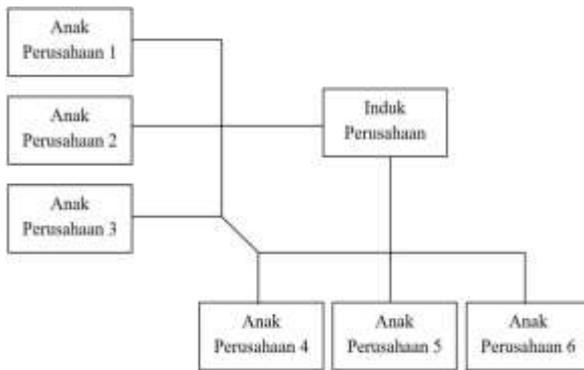
Ada juga grup usaha, dimana jika dilihat dari segi bisnis anak perusahaannya, ternyata ada yang terkait dalam suatu mata rantai produksi (dari hulu ke hilir), disamping ada juga anak perusahaan yang bidang bisnisnya terlepas dari satu sama lain. Sehingga dalam grup tersebut terdapat kombinasi antara grup vertical dengan grup horizontal. Diagram berikut ini menunjukkan bagaimana struktur dari grup usaha kombinasi.¹⁹

company directors are held accountable for their actions, and that all business contracts made by the company can be enforced. A company committed to good corporate governance has strong board practices and commitment, effective internal controls, transparent disclosure, and well-defined shareholder rights."

¹⁷ Said, M, N, 1985, *Perusahaan-perusahaan Pemerintah di Indonesia*, Alumni, Bandung, hal. 34.

¹⁸ *Ibid*

¹⁹ *Ibid*



Gambar 4. Kategori Grup Usaha Kombinasi

Dalam penelitian ini akan membahas mengenai bagaimana Tanggung jawab Induk Perusahaan terhadap Anak Perusahaan sebelum dan sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019, lebih spesifik akan membahas mengenai status Anak Perusahaan BUMN, dimana telah dibahas sebelumnya bahwa dengan dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 menjadi suatu dualisme dimana disatu sisi status anak perusahaan BUMN sebelum adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 merujuk pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 21 P/HUM/2017 yang menerangkan hal yang berbeda terkait status hukum Anak Perusahaan BUMN.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 21 P/HUM/2017 salah satunya menguji mengenai Pasal 2A 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 dimana inti dari permohonan yang diajukan atas pasal tersebut adalah dengan dilakukannya peralihan saham Pemerintah kepada BUMN *holding* akan mengakibatkan segala kebijakan anak perusahaan tergantung BUMN induknya, termasuk dalam hal pengalihan asset atau kekayaan, yang dapat membuka peluang

dan berpotensi terjadi pengalihan kekayaan anak perusahaan BUMN (yang notabene sebelumnya merupakan BUMN yang kekayaannya dimiliki negara) kepada pihak lain tanpa melalui mekanisme yang diatur dalam Undang-Undang BUMN maupun Undang-Undang Keuangan Negara serta tanpa perlu persetujuan DPR yang akan menciptakan mekanisme “privatisasi model baru”.

Atas permohonan tersebut, bahwa pertimbangan Hakim Mahkamah Agung adalah dalam pembentukan Holding Induk (holdingisasi) tidak sama dengan privatisasi karena privatisasi salah satu tujuannya adalah memperluas kepemilikan masyarakat, namun dalam pembentukan perusahaan BUMN induk (holdingisasi) sebagaimana dimaksud Pasal 2A ayat (2) objek HUM *a quo* kepemilikan saham mayoritas masih di tangan Negara melalui BUMN induk, sehingga pada intinya Putusan ini menerangkan bahwa Penyertaan Modal Negara (PMN) kepada BUMN tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan bentuk BUMN yang menjadi anak usaha BUMN tidak berubah menjadi Perseroan Terbatas biasa, namun tetap menjadi BUMN. Putusan tersebut bertujuan supaya negara masih memiliki hak penguasaan terhadap anak perusahaan sehingga tunduk pada Undang-Undang Keuangan Negara juga sama halnya dengan induk perusahaannya.

Namun berbeda halnya dengan pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 yang salah satunya menguji atas status kedudukan hukum anak perusahaan BUMN. Latar belakang Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut hadir dikarenakan pada saat itu Pasca Pemilihan Umum Presiden Indonesia 2019, Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019 Nomor Urut 02 mengajukan kepada Mahkamah Konstitusi mengenai perselisihan hasil

pemilihan umum.²⁰

Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi pada intinya menyebutkan bahwa tidak ada modal atau saham dari negara yang bersifat langsung yang jumlahnya sebagian besar dimiliki oleh negara pada Bank BNI Syariah dan Bank Syariah Mandiri sebagai anak perusahaan, sehingga kedua bank tersebut tidak dapat didefinisikan sebagai BUMN, melainkan berstatus anak perusahaan BUMN karena didirikan melalui penyertaan saham yang dimiliki oleh BUMN atau dengan kata lain modal atau saham kedua bank tersebut sebagian besar dimiliki oleh BUMN, sehingga jelas pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi pada putusan tersebut menyatakan bahwa anak perusahaan BUMN bukanlah BUMN.

Berdasarkan Analisa tersebut, meskipun terdapat adanya perbedaan pengaturan hukum atas status Anak Perusahaan sebelum dan sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019, namun pada dasarnya dari segi tanggung jawab Induk Perusahaan tersebut tetap terbatas terhadap Anak Perusahaan baik sebelum maupun sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 tetaplah sama dikarenakan dalam hal BUMN yang bentuk badan usahanya adalah Perusahaan Perseroan Terbuka yang berbentuk Perseroan Terbatas tunduk pula secara prinsipil pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, sama halnya dengan perusahaan Perseroan Terbatas Non BUMN lainnya.

Namun meskipun dari segi

²⁰ Salah satu alasan pengujian sengketa Pemilihan Umum Presiden Indonesia 2019 karena ditemukan bahwa Prof. Dr. (HC). KH. Ma'ruf Amin sebagai Calon Wakil Presiden Nomor Urut 01 pada saat itu sedang menjabat sebagai Ketua Dewan Pengawas Syariah pada BNI Syariah, dimana BNI Syariah merupakan Bank BUMN. Hal tersebut dikarenakan apabila anak perusahaan BUMN juga merupakan BUMN, maka pencalonan Prof. Dr. (HC). KH. Ma'ruf Amin sebagai wakil presiden gugur.

pengendalian anak perusahaan, induk perusahaan memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap anak perusahaan, namun apabila ditinjau dari segi pertanggung jawaban hukum atas penyelenggaraan kegiatan usaha anak perusahaan tidaklah demikian, dikarenakan apabila dikaji pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, maka terdapat adanya prinsip *limited liability* dan prinsip *separate legal entity*.

Meskipun pada dasarnya kedua prinsip tersebut dapat diberlakukan dalam Perusahaan BUMN yang berbentuk hukum Perseroan Terbatas, namun hal tersebut lebih tepat berlaku pada prinsip perusahaan BUMN dalam bentuk perusahaan tunggal, sehingga implementasi atas prinsip tersebut akan sangat terlihat, namun dalam konstruksi perusahaan group dimana induk perusahaan BUMN dapat memiliki beberapa anak perusahaan akan mengakibatkan semakin rumitnya penerapan atas kedua prinsip tersebut, apalagi jika perusahaan BUMN tersebut berbentuk hukum Perusahaan Perseroan Terbuka dimana saham yang terdapat dalam perusahaan BUMN tersebut tidak hanya dimiliki oleh Negara saja melainkan swasta atau masyarakat.

Pada dasarnya konsep *holding company* di Indonesia belum memiliki dasar hukum yang jelas, hanya beberapa kali disebutkan pengaturannya pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, namun dikarenakan *holding company* tersebut berbentuk Perseroan Terbatas maka prinsip *separate legal entity* dan *limited liability* juga berlaku atas *holding company*. Tanggung jawab Induk Perusahaan akan semakin terbatas dikarenakan induk perusahaan merupakan pemegang saham atas anak perusahaan, dan sebagai pemegang saham dilindungi oleh prinsip *limited liability* sehingga tanggung jawab induk perusahaan atas perbuatan hukum yang dilakukan oleh

anak perusahaan terhadap pihak ketiga dari anak perusahaan tersebut akan semakin terbatas, apalagi terkait dengan tanggung jawab induk perusahaan pada anak perusahaan di generasi ketiga atau keempat. Oleh karena itu, induk perusahaan sebagai pemegang saham anak perusahaan memperoleh perlindungan berupa *limited liability* untuk tidak bertanggung jawab melebihi nilai saham pada anak perusahaan atas ketidakmampuan anak perusahaan memenuhi tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga dari anak perusahaan.²¹

Dengan adanya perlindungan hukum bagi induk perusahaan melalui prinsip *Limited liability* yang diterapkan kepada induk perusahaan dapat memungkinkan induk perusahaan dalam menjalankan penyelenggaraan kegiatan usaha terhadap anak perusahaan di bawah kendalinya akan tidak menerapkan prinsip kehati-hatian serta prinsip-prinsip lainnya sebagaimana prinsip-prinsip dasar secara umum dari *Good Corporate Governance*).²² ¹⁹ dikarenakan semakin

²¹ Sulistiowati, *Limited Liability* dalam *Limited Liability* pada Konstruksi Perusahaan Kelompok Piramida, Mimbar Hukum Volume 23, Nomor 2, Juni 2011, hal. 253. *Limited liability* berarti bahwa pemegang saham perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas pinjaman atau perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh perseroan. Status badan hukum perseroan merupakan syarat keberadaan dari berlakunya prinsip *limited liability* bagi pemegang saham perseroan. Pada awal perkembangannya, ketentuan ini hanya diperuntukkan bagi perseroan tunggal dan pemegang saham perseorangan. Prinsip ini melindungi pemegang saham perseroan dari berbagai risiko bisnis. Sejalan dengan proses legislasi yang berlangsung, perseroan diperbolehkan untuk memperoleh saham pada perusahaan lain. Hal ini mendorong munculnya perusahaan kelompok. Perusahaan kelompok terdiri dari lebih dari beberapa anak perusahaan, anak perusahaan berada di bawah kendali induk perusahaan.

²² Mal An Abdullah, 2010, *Corporate Governance perbankan syariah di Indonesia*, Ar-Ruzz Media Group, Yogyakarta, hal. 65. Prinsip-prinsip dasar secara umum dari *Good Corporate Governance* meliputi: Keterbukaan (*transparency*), akuntabilitas (*accountability*),

kecilnya pertanggung jawaban induk perusahaan terhadap anak perusahaan, sehingga sudah seharusnya terdapat adanya aturan terkait pembatasan anak perusahaan hanya sampai generasi kedua saja untuk menghindari sifat oportunistik induk perusahaan dalam memiliki banyak anak perusahaan sampai pada generasi ketiga dan keempat, dikarenakan akan semakin mempersulit induk perusahaan dalam melakukan pengendalian atas anak-anak perusahaan pada generasi ketiga dan keempat, sehingga apabila terjadi suatu kerugian yang menimpa anak-anak perusahaan pada generasi ketiga dan keempat, induk perusahaan tidak dapat bertanggung jawab atas perbuatan hukum anak perusahaan generasi ketiga dan keempat dikarenakan terlindungi oleh prinsip *limited liability*.

Adapun pembatasan tersebut juga berkaitan atas hubungan pengendalian induk perusahaan terhadap anak perusahaan agar induk perusahaan dapat dengan secara terorganisir melakukan pengendalian kepada anak perusahaan yang langsung dibawah induk perusahaan, karena jika anak perusahaan pada generasi ketiga dan keempat akan lebih menyulitkan induk perusahaan untuk melakukan pengendalian terhadap anak perusahaan tersebut dikarenakan hubungan kepemilikan atas saham anak perusahaan yang semakin jauh. Oleh karena itu prinsip *limited liability* seharusnya tidak diterapkan dalam konstruksi perseroan grup dikarenakan akan semakin memperkecil tanggung jawab induk perusahaan terhadap anak perusahaan baik dari segi tanggung jawab atas perbuatan hukum maupun tanggung jawab atas pengendalian anak perusahaan. Namun dalam hal penerapan baik itu prinsip *limited liability* maupun prinsip *separate legal entity* ke dalam konstruksi perusahaan group

tanggung jawab (*responsibility*), kemandirian (*independency*) serta kewajaran (*fairness*).

sesungguhnya merupakan suatu inkonsistensi/ketidaktepatan, dikarenakan di satu sisi, baik induk perusahaan maupun anak perusahaan merupakan suatu subjek hukum mandiri yang berdiri sendiri, namun di sisi lain, anak perusahaan tidak dapat secara keseluruhan berdiri sendiri dikarenakan berada pada pengaruh Kendali induk perusahaan, sebagai pemegang saham mayoritas yang mempunyai kendali atas penyelenggaraan usaha anak perusahaan.

Pengakuan yuridis terhadap badan hukum induk dan anak perusahaan sebagai subjek hukum mandiri menyebabkan induk dan anak perusahaan berhak melakukan perbuatan hukum sendiri, sedangkan fakta pengendalian induk terhadap anak perusahaan dalam konstruksi perusahaan grup dikelola sebagai kesatuan ekonomi, namun Pengendalian induk terhadap anak perusahaan dalam konstruksi perusahaan grup menimbulkan dualitas pada anak perusahaan.²³

Berdasarkan hal tersebut, perlu ditinjau kembali bahwa pada dasarnya jika prinsip *limited liability* saja dapat diterapkan dalam konstruksi maka begitupula dengan prinsip lainnya, yaitu *piercing the corporate liability* dan *alter ego*, sehingga apabila kita kembali menggunakan pendekatan perseroan secara lingkup konstruksi perusahaan grup, dimana apabila induk perusahaan sebagai pemegang kendali atas suatu anak perusahaan dikarenakan induk perusahaan merupakan pemegang saham mayoritas sehingga bertindak sebagai pengendali anak perusahaan, dengan tidak beritikad baik atas pengendaliannya terhadap anak perusahaan mengakibatkan anak perusahaan tersebut mengalami kerugian, maka sudah cukup sebagai dasar tidak berlakunya prinsip *limited liability* yang

membentengi induk perusahaan dalam hal pertanggungjawabannya terhadap anak perusahaan, sehingga dengan prinsip tersebut, induk perusahaan tetap bertanggungjawab terhadap anak perusahaan.

Implikasi yuridis bagi tanggung jawab terbatas Induk Perusahaan terhadap Anak Perusahaan Group BUMN setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019

Dengan adanya perbedaan pengaturan atas status Anak Perusahaan BUMN sebelum dan setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 akan melahirkan suatu implikasi yuridis bagi tanggung jawab terbatas Induk Perusahaan terhadap Anak Perusahaan Group BUMN. Sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019, Anak Perusahaan BUMN berstatus sebagai BUMN (berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 21 P/HUM/2017), sedangkan setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 menerangkan bahwa Anak Perusahaan BUMN tidak lagi berstatus sebagai BUMN dikarenakan tidak adanya pernyataan modal secara langsung yang diberikan oleh negara.

Terdapat adanya perbedaan pada Pertimbangan Hukum sampai dengan Amar Putusan dari Putusan Mahkamah Agung Nomor 21 P/HUM/2017 dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 dalam kerangka menilai putusan, dimana kewenangan Mahkamah Agung dalam hal ini adalah hak uji materiil, yaitu wewenang menguji/menilai secara materiil peraturan perundangan dibawah Undang-undang tentang hal apakah suatu peraturan ditinjau dari isinya (materinya) bertentangan dengan peraturan dari tingkat yang lebih tinggi,²⁴ sedangkan

²³ Sulistiowati, *Op.Cit.*, hal. 19. Dualitas pada anak perusahaan yang dimaksud yaitu sebagai badan hukum yang mandiri dan badan usaha yang tunduk dibawah kendali perusahaan Induk

²⁴ Indonesia, *Undang-Undang tentang Mahkamah Agung, Op.Cit.*, Pasal 31 ayat (2).

kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah konstitusi dalam hal ini adalah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945.²⁵

Keseluruhan produk hukum harus merupakan satu kesatuan yang harmonis (karena sinkron atau konsisten secara vertikal dan horizontal) baik dari aspek materiil yang meliputi asas hukum/karena memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dan asas materi muatan), serta sesuai dengan asas hukum yang merupakan latar belakang/alasan/*ratio legis* dari pembentukan hukum, makna (baik makna yang tersurat maupun yang tersirat), hingga penggunaan peristilahannya; maupun dari aspek formil di mana cara penyusunannya harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sebagai suatu sistem, hukum mempunyai banyak keterkaitan dengan berbagai aspek bahkan system-system lain dalam masyarakat. Hukum sebagai produk harus dapat menciptakan kepastian hukum bagi masyarakat.²⁶ Untuk itu dibutuhkan peran

Bunyi pasal tersebut sebagai berikut: “Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah daripada Undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”

²⁵ Indonesia, UUD NRI Tahun 1945, Pasal 24C ayat (1). Bunyi pasal tersebut sebagai berikut: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”

²⁶ 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, Volume 16, Nomor 1, Maret 2019, hal. 35. Seringkali

dari Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung dalam menguji validitas norma atas Peraturan Perundang-Undang yang dimohonkan untuk diuji.

Berdasarkan analisis hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen bahwa karakter dinamis dari sistem normatif dan fungsi norma dasar mengungkapkan suatu kekhasan lebih lanjut dari hukum. Hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat suatu norma hukum lainnya, dan juga sampai derajat tertentu, menentukan isi dari norma lainnya tersebut. Dengan demikian suatu norma hukum itu valid karena dibuat menurut cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum lainnya, dan norma hukum lainnya ini adalah landasan validitas norma hukum yang disebut pertama.²⁷ Validity Norm dijelaskan bahwa Norma tidaklah boleh tercampur dengan Politik. Dalam hal ini Mahkamah Agung memutus perkara berdasarkan Undang-Undang, sedangkan Putusan dari Mahkamah Konstitusi senantiasa memutus perkara didasari dengan alasan Politik.

Berdasarkan Pertimbangan Hakim khususnya pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019, pada poin pertimbangan kedua dan kedelapan, disebutkan bahwa Bank BNI Syariah yang sahamnya dimiliki oleh PT Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk dan PT BNI Life Insurance dan Bank Syariah Mandiri yang sahamnya dimiliki oleh dari PT Bank Mandiri (Persero) Tbk dan PT Mandiri Sekuritas sehingga merupakan Anak Perusahaan yang tidak mendapatkan modal atau saham dari negara yang bersifat langsung yang jumlahnya sebagian besar dimiliki oleh negara, maka kedua bank tersebut tidak

peraturan perundang-undangan yang dibentuk gagal memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, yang pada akhirnya gagal menciptakan ketertiban hukum dalam masyarakat.

²⁷ *Ibid.*, hal. 36. Norma yang demikian disebut sebagai Validity Norm.

dapat didefinisikan sebagai BUMN, melainkan berstatus anak perusahaan BUMN karena didirikan melalui penyertaan saham yang dimiliki oleh BUMN atau dengan kata lain modal atau saham kedua bank tersebut sebagian besar dimiliki oleh BUMN. Pertimbangan tersebut memisahkan antara status BUMN dengan status anak perusahaan BUMN sehingga menerangkan perbedaan bahwa anak perusahaan BUMN adalah tidak berstatus sebagai BUMN.

Berbeda halnya dengan pertimbangan hakim Putusan Mahkamah Agung Nomor 21 P/HUM/2017 pada poin kedua puluh bahwa tidak ada ketentuan yang menyatakan bahwa terhadap BUMN yang menjadi anak perusahaan dari BUMN induk berubah menjadi Perseroan Terbatas, karena kepemilikan negara melalui perusahaan induk tetap diakui dengan memberikan hak istimewa sehingga kontrol (pengawasan) atas BUMN anak tetap dapat dilakukan oleh negara melalui BUMN induk dan tidak mereduksi maksud dari penguasaan negara dalam pasal 33 ayat (2) UUD 1945. Berdasarkan pertimbangan tersebut bahwa status anak perusahaan dari BUMN induk tidak berubah menjadi Perseroan Terbatas meskipun saham yang dimiliki anak perusahaan tidak didapatkan dari penyertaan modal negara secara langsung, melainkan hal tersebut untuk mempertegas bahwa kepemilikan negara melalui perusahaan induk tetap diakui sehingga status anak perusahaan BUMN adalah BUMN.

Implikasi secara yuridis yang dapat terjadi atas Anak Perusahaan BUMN yang tidak berstatus BUMN lagi adalah bahwa dengan berubahnya status Anak Perusahaan BUMN yang semula merupakan BUMN menjadi bukan lagi BUMN akan mengakibatkan status Anak Perusahaan BUMN sama dengan Perseroan Terbatas pada umumnya sehingga tidak adanya campur tangan dari Negara, oleh karenanya Anak Perusahaan tersebut tidak akan tunduk dengan

Undang-Undang Keuangan Negara (diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara) dikarenakan yang meliputi keuangan negara dalam Perusahaan negara adalah kekayaan yang dipisahkan secara langsung, sedangkan anak perusahaan dari BUMN tidak mendapatkan penyertaan modal secara langsung dari Negara.

Suatu permasalahan hukum akan timbul kedepannya apabila anak perusahaan BUMN tidak berstatus sebagai BUMN dikarenakan di satu sisi, dalam konstruksi perusahaan group BUMN dimana Induk Perusahaan BUMN memiliki beberapa Anak Perusahaan baik itu pada generasi kedua, ketiga dan seterusnya, masing-masing Induk Perusahaan dengan Anak-Anak Perusahaan BUMN dari pelaporan keuangan BUMN dalam *Annual Report* setiap tahunnya menggunakan sistem konsolidasian yang menyatukan seluruh laporan keuangan Induk dan Anak-Anak Perusahaan dalam satu laporan keuangan yang telah diaudit oleh Akuntan Publik. Hal tersebut mengakibatkan bahwa apabila anak perusahaan mengalami kerugian, maka kerugian tersebut juga merupakan kerugian dari induk perusahaan BUMN, kemudian sebaliknya apabila anak perusahaan mengalami keuntungan akan naik konsolidasi ke atas dan akhirnya menjadi keuntungan dari induk perusahaan pula, oleh karenanya seyogyanya terdapat adanya keterkaitan dengan keuangan negara dikarenakan apabila keuntungan Anak Perusahaan menjadi keuntungan Induk Perusahaan maka akan berpengaruh pula kepada keuangan negara.

Implikasi yang terjadi bahwa apabila Anak Perusahaan BUMN mendapatkan keuntungan dari kegiatan ekonomi yang dilakukan Anak Perusahaan tersebut dan kemudian secara konsolidasian keuntungan tersebut digabungkan menjadi keuntungan Induk Perusahaan, sehingga dengan keuntungan yang didapatkan oleh Induk Perusahaan yang telah diakumulasikan dengan keuntungan-

keuntungan dari beberapa Anak Perusahaan dibawah Induk Perusahaan BUMN akan berubah menjadi keuntungan negara dan akan berkontribusi terhadap APBN. Kontribusi BUMN dalam APBN negara berasal dari setoran pajak dan keuntungan/dividen dari induk perusahaan BUMN dimana di dalam setoran dividen tersebut terdapat adanya keuntungan yang berasal dari anak perusahaan BUMN yang bukan BUMN dikarenakan sebagian besar saham anak perusahaan milik induk perusahaan BUMN. Hal tersebut akan menjadi suatu permasalahan hukum bahwa keuntungan dari Anak Perusahaan tersebut seyogyanya tidak menjadi milik negara dikarenakan Anak Perusahaan tersebut sudah merupakan Perseroan Terbatas tersendiri yang terpisah dari status BUMN Induk Perusahaan sehingga sudah seharusnya keuntungan yang dihasilkan oleh Anak Perusahaan BUMN yang tidak berstatus sebagai BUMN mutlak merupakan hak dari Anak Perusahaan itu sendiri dan seyogyanya tidak dapat dijadikan keuntungan negara.

Selain itu dengan status Anak Perusahaan BUMN yang bukan BUMN setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 akan mengakibatkan minimnya campur tangan negara dalam melakukan pengelolaan Anak Perusahaan BUMN sehingga akan mengakibatkan Anak Perusahaan tidak menerapkan prinsip-prinsip Tata Kelola Perusahaan yang Baik (*Good Corporate Governance*) sebagaimana yang seharusnya prinsip ini ditaati pada Perusahaan yang berbentuk BUMN berdasarkan amanat dari Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

Secara umum terdapat 5 (lima) prinsip dasar dari *Good Corporate Governance*.²⁸ Sebagai sebuah konsep,

²⁸ Mal An Abdullah, *Op.Cit.*, hal. 65. Adapun 5 (lima) prinsip dasar tersebut yakni Keterbukaan (*transparency*), akuntabilitas (*accountability*), tanggung jawab (*responsibility*), kemandirian (*independency*) serta kewajaran

Good Corporate Governance ternyata tidak memiliki definisi tunggal, Pertama-tama harus dibedakan antara *Corporate Governance* (CG) dan *Good Corporate Governance* (GCG), *Corporate Governance* tentu merujuk pada tata kelola sebuah korporasi.²⁹ Pada dasarnya *Good Corporate Governance* merupakan suatu sistem atau perangkat yang mengatur hubungan antara semua pihak yang terlibat dalam suatu organisasi, entah itu organisasi bisnis ataupun organisasi politik.³⁰

World Bank mendefinisikan *Good Corporate Governance* adalah :³¹

“Kumpulan hukum, peraturan dan

(*fairness*).

²⁹ Philis Styles, dalam L Sinour Yosephus, 2010, *Etika Bisnis, Pendekatan Filsafat Moral Terhadap Prilaku Bisnis Kontemporer*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, hal. 270. Philis Styles menyatakan bahwa *Corporate Governance* adalah “*The sistem by which companies are directed and controlled*” yang artinya sebuah sistem yang mengontrol dan mengarahkan perusahaan, sementara istilah “*good*” memberi ciri khusus pada sistem pengontrolan yang baik.

³⁰ L Sinour Yosephus, 2010, *Etika Bisnis, Pendekatan Filsafat Moral Terhadap Prilaku Bisnis Kontemporer*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, hal. 269. Secara hakiki *Good Corporate Governance* memiliki jangkauan yang sangat luas, dalam jangkauan yang sangat luas itu pengertian dan pemaknaan terhadap *Good Corporate Governance* mulai berkembang.

³¹ Hassel Nogi S. Tangkilisan, 2003, *Mengelola kredit berbasis Good Corporate Governance*, Balairung & Co., Yogyakarta, hal. 12. Teks Asli: “*The OECD Principles draw on a report prepared by the Business Sector Advisory Group that emphasizes that good corporate governance can best be achieved through a combination of regulatory and voluntary private actions. On the regulatory side, the report noted that government interventions on corporate governance are most effective when consistently and expeditiously enforced and when focused on ensuring fairness, transparency, accountability, and responsibility. It stresses that regulatory measures, though necessary, are not sufficient to raise standards. Indeed, the strengthening of corporate governance standards has been advanced by many corporate leaders who recognize that prospering in the long term requires balancing business objectives with society's concerns.*”

kaidah-kaidah yang wajib dipenuhi yang dapat mendorong kinerja sumber-sumber perusahaan bekerja secara efisien, menghasilkan nilai ekonomi jangka panjang yang berkesinambungan bagi para pemegang saham maupun masyarakat sekitar secara keseluruhan”

Implikasi atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 terhadap kasus BUMN yang saat ini sedang berjalan salah satunya yaitu kasus gagal bayar investasi terhadap sejumlah nasabahnya pada Asuransi BUMN Jiwasraya dan Yayasan Asuransi ABRI (Asabri), dimana persoalan gagal bayar PT Asuransi Jiwasraya (Persero) sejumlah 802 miliar rupiah pada Oktober 2018 dan bertambah menjadi 12,4. triliun rupiah pada akhir tahun 2019 yang diduga terjadi karena kasus korupsi, begitupula dengan Asabri yang diduga terdapat adanya kasus korupsi hingga 10 triliun rupiah.³²

Pencarian solusi untuk menyelamatkan Jiwasraya dari kebangkrutan tengah dilakukan Kementerian Keuangan bersama Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) turut digandeng untuk menyelamatkan Jiwasraya, dimana Jiwasraya telah merumuskan upaya penyelamatan perseroan, di antaranya membentuk anak usaha yakni Jiwasraya Putra untuk menggaet investor. Kedua, reasuransi dukungan modal. Ketiga, penerbitan *mandatory convertible bond* (CMB).³³ Salah satu langkah penyelamatan Asuransi Jiwasraya adalah

dengan membentuk anak perusahaan yang dinamakan Asuransi Jiwasraya Putra yang diharapkan nantinya modal serta keuntungan dari kegiatan usaha anak perusahaan tersebut akan digunakan untuk menyelamatkan Asuransi Jiwasraya yang merupakan perusahaan warisan Belanda yang berdiri sejak 31 Desember 1859 dimana menurut Kementerian BUMN. valuasi anak usaha Asuransi Jiwasraya, yakni PT Jiwasraya Putra bernilai sekitar 9 triliun rupiah yang akan dilepas kepada sejumlah investor strategis.³⁴

Kaitannya dengan implikasi atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 bahwa apabila anak perusahaan BUMN bukan berstatus BUMN maka seharusnya pendirian anak perusahaan jiwasraya yang bukan BUMN tidak dilibatkan dan digunakan untuk membayarkan passiva/hutang yang diderita dari Jiwasraya sebagai BUMN Induknya dikarenakan tidak ada keterkaitan serta tanggung jawab yang dibebani terhadap anak perusahaan Jiwasraya, oleh karenanya apabila Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 ini diterapkan maka akan berimplikasi pada hilangnya keterkaitan serta kontrol dari Negara sebagai pemegang saham BUMN Induk terhadap anak perusahaan BUMN sehingga Negara tidak dapat mengendalikan anak perusahaan BUMN yang bukan berstatus BUMN dikarenakan seyogyanya anak perusahaan BUMN melaksanakan kegiatan usaha tanpa adanya intervensi dari Negara yang tidak memberikan penyertaan modal secara langsung terhadap anak perusahaan BUMN sehingga penyelamatan asuransi Jiwasraya tidak dimungkinkan dengan mengandalkan anak perusahaannya sehingga seyogyanya anak perusahaan BUMN berstatus sebagai BUMN.

³²<https://www.cnbcindonesia.com/news/20200113100457-4-129478/fantastis-skandal-jiwasraya-rp-13-t-isu-korupsi-asabri-10-t>, diakses pada tanggal 9 Februari 2020 pukul 20:20 WIB.

³³<https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita-media/baca/12948/Pemerintah-Siapkan-Sejumlah-Opsi-Selamatkan-Jiwasraya.html>, diakses pada tanggal 9 Februari 2020 pukul 20:25 WIB

³⁴<https://www.cnbcindonesia.com/investme nt/20191206184207-21-121096/kemenkeu-beber-skema-penyelamatan-jiwasraya-apa-saja>, diakses pada tanggal 9 Februari 2020 pukul 20:30 WIB.

Berdasarkan beberapa pembahasan tersebut di atas, bahwa pembaharuan hukum (novelty) yang dapat disampaikan sehubungan dengan pembahasan pada penelitian ini yaitu implikasi yuridis bagi tanggung jawab terbatas Induk Perusahaan terhadap Anak Perusahaan Group BUMN setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019, bahwa Mahkamah Konstitusi (MK) selaku Lembaga tinggi negara yang mana berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 diberikan amanat wewenang untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Dalam hal ini Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 merupakan Putusan yang memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum yang substansinya juga menyangkut status hukum dari anak perusahaan BUMN.

Terkait implementasi dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 perlu diberikan penjelasan terlebih dahulu mengenai 5 (lima) Kategori Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi sejak tahun 2003-2018 menurut Firmansyah Arifin selaku Direktur Eksekutif Indonesia Legal Roundtable (ILR), sebagai berikut:³⁵

1. Implementasi Putusan MK dalam Proses Legislasi;
2. Implementasi Putusan MK dalam Kebijakan Pemerintah;
3. Implementasi Putusan MK dalam Proses Peradilan;

³⁵ Aida Mardatillah, *Lima Bentuk Implementasi Putusan MK 2003-2018*,

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5cda9ac109552/lima-bentuk-implementasi-putusan-mk-2003-2018/>, diakses pada tanggal 2 Desember 2019 pukul 18:30 WIB.

4. Implementasi Putusan MK dalam Seleksi Jabatan Publik;
5. Implementasi Putusan Non-Implementatif.

Dari beberapa implementasi putusan sebagaimana tersebut di atas salah satunya terdapat putusan yang Non-Implementatif (belum diimplementasikan). Menurut analisa Penulis, bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 termasuk pada kategori Putusan yang tidak mungkin ditindaklanjuti dan tidak mungkin diterapkan, terkhusus untuk status anak perusahaan bukan BUMN.

Analisis Penulis adalah berdasarkan teori efektivitas hukum bahwa efektivitas hukum adalah suatu kemampuan hukum untuk menciptakan atau melahirkan keadaan atau situasi yang dikehendaki oleh hukum atau diharapkan oleh hukum.³⁶ Antohony Allot mengemukakan mengenai teori efektivitas hukum bahwa hukum yang efektif adalah jika tujuan keberadaan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak di inginkan dapat menghilangkan kekacauan.³⁷

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu:³⁸

- a. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang),
- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun

³⁶ W. Yudho dan H. Tjandrasari, 1987, *Efektivitas Hukum dalam Masyarakat*, UI Press, Jakarta, hal. 59. Keadaan atau situasi yang dikehendaki oleh hukum atau diharapkan oleh hukum disebut sebagai efektifitas hukum.

³⁷ Salim H.S. dan Erlis Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Desertasi*, Rajawali Pers, Jakarta, hal. 303.

³⁸ Soerjono Soekanto, 2008, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 8. Menurut Soerjono Soekanto bahwa suatu sikap tindak atau perilaku hukum dianggap efektif apabila sikap tindak atau perilaku pihak lain tersebut mematuhi hukum.

- menerapkan hukum,
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum,
 - d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan,
 - e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa.

Teori efektifitas hukum merupakan tolak ukur dalam menentukan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 bersifat Non-Implementatif dimana Putusan ini tidak mungkin diimplementasikan dikarenakan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dalam pertimbangan hukumnya menyebutkan bahwa anak perusahaan BUMN bukan merupakan BUMN yang alhasil akan berimplikasi pada tidak ada tanggung jawab lebih sedangkan Anak Perusahaan wajib konsol/consolidated. Terdapat adanya keterkaitan antara BUMN Induk dengan anak perusahaannya dikarenakan kerugian anak perusahaan akan mengakibatkan kerugian terhadap BUMN Induk begipula sebaliknya, serta masih terdapat adanya penempatan jabatan-jabatan strategis perusahaan seperti Dewan Direksi dan Dewan Komisaris pada anak perusahaan BUMN dari BUMN Induk, sehingga BUMN Induk tidak serta merta melepas anak perusahaannya karena masih ada keterkaitan dari segi maintain kegiatan usaha anak perusahaan BUMN agar tidak mengakibatkan kerugian terhadap BUMN Induk, dan hal tersebut tidak mungkin dilaksanakan apabila status anak perusahaan BUMN bukan BUMN, sehingga Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 tidak dapat menjangkau kenyataan hukum yang ada pada hubungan antara BUMN Induk dengan anak perusahaannya sehingga Putusan ini non implementatif.

PENUTUP

Berdasarkan pembahasan-pembahasan yang telah diuraikan sebelumnya,

kesimpulan yang dapat disampaikan adalah sebagai berikut :

1. Terdapat adanya perbedaan status Anak Perusahaan dimana sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019, yaitu dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor 21 P/HUM/2017 Anak Perusahaan BUMN berstatus sebagai BUMN, sedangkan sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi Anak Perusahaan BUMN tidak lagi berstatus sebagai BUMN, namun pada dasarnya dari segi tanggung jawab Induk Perusahaan tersebut tetap terbatas dan tetap sama baik sebelum maupun sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi dikarenakan BUMN yang bentuk badan usahanya adalah Perusahaan Perseroan Terbuka yang berbentuk Perseroan Terbatas tunduk secara prinsipil pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, sama halnya dengan perusahaan Perseroan Terbatas Non BUMN lainnya, sehingga berlaku prinsip *separate entity* (entitas yang terpisah) yang memisahkan antara Perseroan Terbatas dengan pemilik maupun pengurus sebagai 2 (dua) subjek hukum yang terpisah, dan prinsip *limited liability* bahwa tanggung jawab pemegang saham terbatas karena hanya sebatas pada jumlah saham yang dikeluarkan kepada perusahaan, tetapi tanggung jawab induk perusahaan terhadap anak perusahaan dengan adanya penerapan atas kedua prinsip ini serta adanya pengendalian induk perusahaan dalam hal pengambilan keputusan perusahaan tidak berbanding lurus

dikarenakan induk perusahaan sebagai pemegang saham anak perusahaan dilindungi oleh prinsip *limited liability* sehingga tanggung jawab induk perusahaan atas perbuatan hukum yang dilakukan oleh anak perusahaan terhadap pihak ketiga dari anak perusahaan tersebut akan semakin terbatas, apalagi terkait dengan tanggung jawab induk perusahaan pada anak perusahaan di generasi ketiga atau keempat.

2. Implikasi yuridis bagi tanggung jawab terbatas Induk Perusahaan terhadap Anak Perusahaan Group BUMN setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU- PRES/XVII/2019 bahwa status Anak Perusahaan BUMN bukan lagi BUMN akan berimplikasi pada: 1) status Anak Perusahaan BUMN yang sama dengan Perseroan Terbatas pada umumnya sehingga Anak Perusahaan tidak akan tunduk dengan Undang- Undang Keuangan Negara dan menimbulkan suatu permasalahan hukum dimana keuntungan dari Anak Perusahaan yang telah dikonsolidasikan menjadi keuntungan Induk perusahaan seyogyanya mutlak merupakan hak dari Anak Perusahaan itu sendiri dan tidak dapat dikontribusikan kepada APBN; 2) Minimnya campur tangan negara dalam melakukan pengelolaan Anak Perusahaan BUMN sehingga akan mengakibatkan Anak Perusahaan tidak menerapkan prinsip-prinsip Tata Kelola Perusahaan yang Baik (*Good Corporate Governance*) yang seharusnya ditaati pada Perusahaan BUMN. Novelty pada penelitian ini bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi

Nomor 01/PHPU- PRES/XVII/2019 termasuk pada Kategori Implementasi Putusan yang Non- Implementatif dimana Putusan ini tidak mungkin ditindaklanjuti dan tidak mungkin diterapkan, khususnya untuk status anak perusahaan bukan BUMN dikarenakan akan berimplikasi pada tidak ada tanggung jawab lebih dari BUMN Induk terhadap anak perusahaan padahal pengendalian BUMN Induk terhadap anak perusahaan sangat erat mulai dari penempatan jabatan-jabatan strategis perusahaan pada anak perusahaan BUMN dari BUMN Induk serta kewajiban Anak Perusahaan untuk konsol/*consolidated*. Adapun saran yang dapat Penulis sampaikan sebagai berikut:

1. Sudah seyogyanya status hukum Anak Perusahaan BUMN adalah berstatus BUMN dan tidak dapat dipaksakan untuk tidak berstatus sebagai BUMN dikarenakan dari segi pelaporan keuangan tahunan Perseroan yang tergabung dalam konstruksi perusahaan grup dengan sistem konsolidasian tidak memungkinkan untuk pelaporan keuangan konsolidasian yang diaudit akuntan publik terpisah antara Induk dan Anak-Anak Perusahaannya, dan Anak Perusahaan seyogyanya tetap berstatus BUMN dikarenakan dengan sistem konsolidasian akan mengakibatkan keuntungan Anak Perusahaan memberikan kontribusi terhadap APBN negara apabila Anak

Perusahaan tersebut berstatus BUMN.

2. Dalam hal penerapan prinsip *limited liability* terhadap induk perusahaan yang mengakibatkan semakin kecilnya pertanggung jawaban induk perusahaan terhadap anak perusahaan, maka sudah seharusnya terdapat adanya aturan terkait pembatasan anak perusahaan hanya sampai generasi kedua saja untuk menghindari sifat oportunistik induk perusahaan dalam memiliki banyak anak perusahaan sampai pada generasi ketiga dan keempat, yang tujuannya adalah untuk mempermudah induk perusahaan dalam melakukan pengendalian terhadap anak perusahaan sehingga induk perusahaan dapat dengan secara terorganisir melakukan pengendalian kepada anak perusahaan yang langsung dibawah induk perusahaan.

Daftar Pustaka

A. Buku

- 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, Volume 16, Nomor 1, Maret 2019.
- Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, 2008, Seri Hukum Bisnis Perseroan Terbatas, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Black's Law Dictionary with Pronunciations – Centennial Edition (1891-1991) 6th edition.
- Emmy Pangaribuan Simanjuntak, 1994, Perusahaan Kelompok (Seri Hukum Dagang Fakultas Hukum Gadjah Mada), Yogyakarta.
- Gunarto Suhardi, 2007, Revitalisasi BUMN, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta.
- Henry Campbell, 1990, Deluxe Black's Law Dictionary, sixth edition, West Publishing Co.,US.
- Hassel Nogi S. Tangkilisan, 2003, Mengelola kredit berbasis Good Corporate Governance, Balairung& Co., Yogyakarta.
- Isdian Anggraeny, Analisis Hukum Privatisasi Badan Usaha Milik Negara Dalam Prespektif Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, Jurnal Legality, Vol. 24, No.1, Maret 2016-Agustus 2016.
- L Sinour Yosephus, 2010, Etika Bisnis, Pendekatan Filsafat Moral Terhadap Prilaku Bisnis Kontemporer, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta.
- Mal An Abdullah, 2010, Corporate Governance perbankan syariah di Indonesia, Ar-Ruzz Media Group, Yogyakarta.
- Mubyarto, Sistem Ekonomi Nasional, Kompas, 5 Juli 1997.
- Mubyarto Hastangka, Filsafat Ekonomi Pancasila, Jurnal Filsafat, Vol. XXII, No 1, April 2012.
- Munir Fuady, 1999, Hukum Perusahaan dalam Paradigma Hukum Bisnis, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Philis Styles, dalam L Sinour Yosephus, 2010, *Etika Bisnis, Pendekatan Filsafat Moral Terhadap Prilaku Bisnis Kontemporer*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta.

Said, M, N, 1985, *Perusahaan-perusahaan Pemerintah di Indonesia*, Alumni, Bandung, hal. 34.

Salim H.S. dan Erlis Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Desertasi*, Rajawali Pers, Jakarta.

Soerjono Soekanto, 2008, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Stephen W. Mayson, Derek French, dan Christopher Ryan, 1989, *Company Law*, sixth edition, Blackstone Press limited,

London., 2010, *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis Perusahaan Grup di Indonesia*, Penerbit Erlangga, Jakarta.

_____, 2013, *Tanggung Jawab Hukum Pada Perusahaan Grup Di Indonesia*, Erlangga, Jakarta.

_____, *Limited Liability dalam Limited Liability pada Konstruksi Perusahaan Kelompok Piramida*, *Mimbar Hukum* Volume 23, Nomor 2, Juni 2011.

World Bank Group, 2014, *Corporate Governance of State-Owned Enterprises A Toolkit*, Publishing and Knowledge Division, The World Bank.

W. Yudho dan H. Tjandrasari, 1987, *Efektivitas Hukum dalam Masyarakat*, UI Press, Jakarta.

B. Peraturan Perundang-Undangan:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang No. 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan.
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas.
4. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
5. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

C. Internet:

1. Aida Mardatillah, Lima Bentuk Implementasi Putusan MK 2003-2018, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5cda9ac109552/lima-bentuk-implementasi-putusan-mk-2003-2018/>, diakses pada tanggal 2 Desember 2019 pukul 18:30 WIB.
2. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200113100457-4-129478/fantastis-skandal-jiwasraya-rp-13-t-isu-korupsi-asabri-10-t>, diakses pada tanggal 9 Februari 2020 pukul 20:20 WIB.
3. <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita-media/baca/12948/Pemerintah-Siapkan-Sejumlah-Opsi-Selamatkan-Jiwasraya.html>, diakses pada tanggal 9 Februari 2020 pukul 20:25 WIB.
4. <https://www.cnbcindonesia.com/investment/20191206184207-21-121096/kemenkeu-beber-skema-penyelamatan-jiwasraya-apa-saja>, diakses pada tanggal 9 Februari 2020 pukul 20:30 WIB.