

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Setiap badan usaha pasti menginginkan usahanya dapat berkembang pesat dan menguntungkan. Dengan berbagai cara ditempuh badan usaha untuk mengembangkan usahanya menjadi memiliki jangkauan yang luas. Restrukturisasi perseroan merupakan salah satu opsi yang dapat diambil atas dasar pemikiran dan pertimbangan serta untuk mencapai tujuan ekonomi dan manajerial.¹ Dalam mencapai tujuan ekonomi dan manajerial ini merupakan salah satu dasar atau latar belakang pemilihan restrukturisasi perusahaan.

Dalam lingkup hukum pengembangan badan usaha diakui terdapat empat macam diantaranya melalui penggabungan, pengambilalihan, konsolidasi, dan pemisahan. Empat bentuk tersebut merupakan metode pengembangan badan usaha yang dianggap efisien dan menguntungkan. Berdasarkan alasan lain yang sifatnya non yuridis, maka cara restrukturisasi apakah yang akan dipilih, hukum akan menjadi pertimbangan akhir sebagai pengaman, apakah tindakan-tindakan menuju restrukturisasi perusahaan yang dipilih telah sah atau tidaknya apabila ditinjau dari sisi hukum, dengan memperhatikan tidak melanggar ketentuan undang-undang dan tidak melanggar hak dan kepentingan pihak lain.² Pada dasarnya, masih terdapat

¹ Sri Redjeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, Mandar Maju, Bandung, 2000, h. 39.

² *Ibid.*

beberapa permasalahan hukum dalam hal restrukturisasi perusahaan seperti masalah saat awal proses restrukturisasi, saat proses restrukturisasi berjalan (atau dipertengahan jalan), sampai akhir dalam hal pembubaran.

Akuisisi adalah pembelian saham suatu perusahaan yang melebihi 50 persen dari modal ditempatkan dan disetor penuh perusahaan target dan terjadi perubahan manajemen pada perusahaan target. Pihak yang terlibat dalam akuisisi dapat dilakukan perorangan dan dua perusahaan. Terdapat dua perusahaan yang terlibat dalam kegiatan Akuisisi, yaitu perusahaan yang mengambil alih atau membeli perusahaan lain yang disebut perusahaan pengakuisisi (*Acquiring Firm*) dan perusahaan yang diambil alih (dibeli) yang biasa disebut perusahaan target (*Target Firm*).³

Suatu perusahaan dapat mengakuisisi perusahaan lain dengan jalan *target firm* perusahaan tersebut. Cara ini akan menghindarkan perusahaan dari kemungkinan memiliki pemegang saham minoritas, yang dapat terjadi pada peristiwa akuisisi saham. Praktek pengambilalihan di Indonesia hingga saat ini telah berkembang pesat guna menciptakan manajemen perusahaan yang lebih baik.

Menurut *Black Law Dictionary* definisi dari *holding company* adalah “*a company that usually confines its activities to owning stock in, and supervising management of other companies. A holding company usually owns a controlling interest in the companies whose stock it holds*”.⁴ Pada prinsipnya, sehingga suatu *holding company* bukanlah suatu badan hukum atau badan usaha yang istimewa, hanya sebagai suatu perusahaan, *holding company* mempunyai karakteristik tersendiri yang cukup unik. Atas induk perusahaan sebagai *holding company*

³ Arum Ambarwati, ‘Analisis Perbedaan Kinerja Keuangan Sebelum Dan Sesudah Merger Dan Akuisisi Pada Perusahaan Non Keuangan Yang Terdaftar di BEI Tahun 2006-2012’, *Jurnal FEB Universitas Dian Nuswantoro Semarang*, h.2.

⁴ Henry C. Black, *Black Law Dictionary*, Sixth Edition, West Publishing Co., St. Paul, Minn, 1990, h. 731.

tersebut membawahi beberapa perusahaan *holding company* yang berlaku pada umumnya seharusnya tidak menjalankan proses usaha bisnis, karena fungsinya dapat dikatakan hanya sebagai mengawasi pelaksanaan usaha perusahaan yang dibawahinya.⁵

Pada prinsipnya, menurut Pasal 63 ayat (1) dan (2) Undang- Undang Nomor 19 Tahun 2003 bahwa suatu Badan Usaha Milik Negara dapat digabung, dilebur dengan BUMN lainnya maupun diambil alih oleh BUMN lainnya. Upaya ini dilakukan oleh PT PGN (Persero) untuk mengintegrasikan sektor bidang usahanya dengan PT Pertamina (Persero) yang akan menjadi langkah awal pembentukan Holding Migas. Kaitannya dengan pembentukan holding ini, menurut pertimbangan hakim dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 21P/HUM/2017 dinyatakan bahwa penyertaan modal negara saham BUMN ke BUMN lainnya yang mengakibatkan BUMN menjadi anak perusahaan dari BUMN induk (Holding) dimungkinkan karena 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.⁶

Dalam halnya perseroan sebagai salah satu dari jenis badan usaha, di Indonesia contohnya badan usaha tersebut dapat berupa sebagai Badan Usaha Milik

⁵ Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Perseroan Terbatas*, Rajawali Pers, Jakarta, 2000, h.153.

⁶ Putusan Mahkamah Agung Nomor 21P/HUM/2017.

Negara (BUMN). Berdasarkan ketentuan yang berkaitan, bahwa hal ini sama dengan kedudukannya sebagai barang milik negara yang menjadi bagian dari kekayaan negara.⁷ Berdasarkan pernyataan tersebut, bila dikaitkan dengan unsur-unsur suatu badan usaha yang telah disebutkan di atas, maka sebuah perseroan merupakan suatu badan usaha (*legal entity*) yang berbentuk badan hukum. Eksistensi perseroan di Indonesia dapat berupa beberapa macam, seperti perseroan terbatas bersifat terbuka (Tbk) dan perseroan terbatas bersifat tertutup. Salah satu contoh perseroan terbatas besar di Indonesia adalah PT Pertamina (Persero) dan PT Perusahaan Gas Negara (PGN) (Persero). Yang mana kedua perseroan tersebut merupakan bentuk perseroan dengan kepemilikan negara atau berbentuk (BUMN).

Kekayaan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tersebar di berbagai aspek kehidupan. Salah satu bentuk kekayaan yang dimiliki Indonesia yaitu badan-badan usaha yang berkedudukan sebagai milik negara, atau biasa disebut sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Kedudukan hukum sebuah BUMN disini telah diakui dalam hierarki perundang-undangan Indonesia, yaitu Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, mengatur bahwa:

⁷ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menggunakan istilah kekayaan negara untuk menyebut aset negara. Demikian halnya dengan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Istilah Barang milik negara di temukan di Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 96/PMK.06/2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan, Pemanfaatan, Penghapusan, dan Pemindahtanganan Barang Milik Negara juga Peraturan Menteri Keuangan Nomor 97/PMK.06/2007 tentang Pengelolaan dan Kodifikasi Barang Milik Negara.

Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.⁸

Berdasarkan ketentuan tersebut, bahwa dinyatakan sebuah BUMN dikatakan sebagai sebuah badan usaha, maka dapat diklasifikasikan pula sebuah BUMN pasti merupakan sebuah badan usaha berbadan hukum. Sebuah badan hukum memiliki beberapa unsur, antara lain:⁹

- a) Adanya harta kekayaan yang terpisah;
- b) Mempunyai tujuan tertentu dalam pembentukannya;
- c) Mempunyai kepentingan sendiri; dan
- d) Adanya organisasi yang teratur

Terkait dengan upaya pelaksanaan pembentukan holding Badan Usaha Milik Negara pemerintah menerbitkan aturan berupa Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas yang telah diubah dengan 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. Perkembangan pengaturan holding ini diikuti dengan beberapa produk

⁸ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 70).

⁹ Ali Ridho, Op.Cit., hlm. 303. dalam Herlien Budiono, 'Arah Pengaturan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas Dalam Menghadapi Era Global', Fakultas Hukum Universitas Parahyangan Bandung, *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 1 Nomor 2, Agustus 2012.

holding yang dibentuk oleh pemerintah. Dalam Laporan kinerja BUMN, pada tahun 2017 Kementerian BUMN telah menyusun peta jalan atau roadmap BUMN. Salah satu peta jalan berisi rencana pembentukan holding BUMN sektor perbankan dan jasa keuangan, sektor pertambangan, sektor minyak dan gas (migas), sektor perumahan, sektor konstruksi, dan sektor pangan.¹⁰ Berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut, bahwa konsep Holding dilakukan dengan melakukan peralihan saham seri B milik Pemerintah yang telah ada pada suatu BUMN untuk dijadikan sumber tambahan penyertaan Negara pada BUMN lain.

Kewenangan dalam pengawasan Badan Usaha Milik Negara berada dalam tangan pemerintah dalam hal ini Kementerian yang membawahi yaitu Kementerian Badan Usaha Milik Negara. Kementerian Badan Usaha Milik Negara selalu berusaha untuk mengembangkan potensi perusahaan yang digenggamnya, dalam hal ini Negara sebagai pemegang saham, dengan berbagai macam langkah. Pada 25 Januari 2016, Kementerian BUMN menerbitkan sebuah keputusan berupa Keputusan Menteri BUMN Nomor SK-16/MBU/01/2016 tentang Rencana Strategis Kementerian BUMN Tahun 2015-2019 yang pada pokoknya memuat untuk membuat BUMN lebih ramping dan gesit, dan tidak terbebani oleh hal-hal non profesional.¹¹ Atas tindak lanjut keputusan tersebut, Kementerian BUMN mengadakan Rapat Terbatas Pembentukan Perusahaan Induk (*holding company*)

¹⁰ Redaksi indonesia.go.id, “Akan Dibentuk Super Holding”, <https://indonesia.go.id/narasi/indonesia-dalam-angka/ekonomi/akan-dibentuk-super-holding>, 24 April 2019, dikunjungi pada tanggal 5 Desember 2019.

¹¹ Keputusan Menteri BUMN Nomor SK-16/MBU/01/2016 tentang Rencana Strategis Kementerian BUMN Tahun 2015-2019.

BUMN pada 29 Februari 2016, dengan dilanjutkan pada Rapat Terbatas mengenai Lanjutan Pembahasan Holdingisasi BUMN yang memutuskan untuk penggabungan BUMN ini dimaksudkan untuk memperkuat peran BUMN dalam persaingan, terutama dalam persaingan global. Dari sinilah latar belakang dari diterbitkannya suatu kebijakan pemerintah mengenai pengaturan penyertaan modal negara pada BUMN yaitu 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.

Atas adanya Keputusan Menteri BUMN Nomor SK-16/MBU/01/2016 tentang Rencana Strategis Kementerian BUMN Tahun 2015-2019, salah satu rencana strategis pemerintah yaitu membentuk suatu Holding dalam bidang minyak dan gas. Dalam lingkup holding Migas, oleh Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) memutuskan untuk mengalihkan saham pemerintah sebesar 57,3% yang berada di PGN ke Pertamina. Pengalihan saham ini merupakan langkah awal pembentukan holding BUMN Migas.¹²

Upaya awal yang dilakukan oleh pemerintah dalam pembentukan holding migas ini diawali dengan penyelenggaraan Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa (RUPSLB) pada 25 Januari 2018 guna meminta persetujuan pemegang saham soal pengalihan 57,3% saham pemerintah kepada Pertamina. Apabila disepakati, maka PGN resmi menjadi anak usaha Pertamina. PGN akan menjadi subholding

¹² Rivi Satrianegara, "Begini Tahap Pembentukan Holding BUMN Migas", <https://www.cnbcindonesia.com/news/20180123165622-4-2307/begini-tahap-pembentukan-holding-bumn-migas>, 23 Januari 2018, dikunjungi pada tanggal 5 Desember 2019.

gas, termasuk dengan Pertagas yang pada saat itu masih tercatat sebagai anak usaha Pertamina. Hasil dari langkah tersebut lalu, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2018 yang menetapkan terjadi penambahan modal pada kepemilikan negara atas saham dari PT Pertamina (Persero) yang berasal dari tindakan Pemerintah terkait dengan pengalihan seluruh saham seri B pada PT PGN (Persero). Hal ini sebagai bentuk pemenuhan syarat Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 jo. 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.

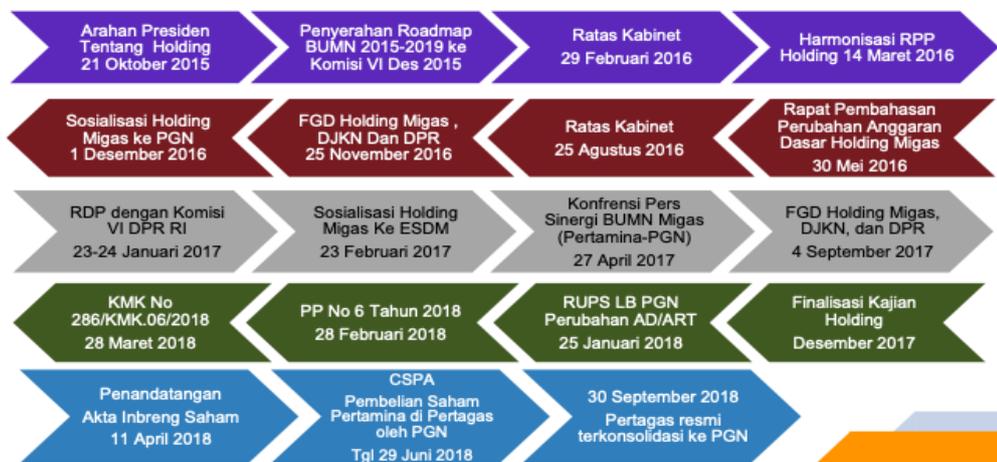
Pada dasarnya, rencana strategis pemerintah ini sudah ada sejak 21 Oktober 2015 sebagai arahan Presiden Joko Widodo tentang Holding. Sebagai tindak lanjut atas arahan Presiden tersebut, maka dilakukan Penyerahan Roadmap BUMN 2015-2019 kepada Komisi IV pada bulan Desember 2015. Secara lengkap skema pembentukan holding dapat digambarkan pada timeline berikut:¹³

1. Rapat Pembahasan Perubahan Anggaran Dasar Holding Migas (30 Mei 2016);
2. *Forum Group Discussion* (FGD) Holding Migas, Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) (25 November 2016);

¹³ Forum MB9, “Holding Migas dan Integrasi Bisnis Gas”, <http://fmb9.id/document/1533113963 BUMN.pdf>, 1 Agustus 2018, h.3, dikunjungi pada tanggal 9 Desember 2019.

3. Sosialisasi Holding Migas ke PT Perusahaan Gas Negara (PGN) (Persero) (1 Desember 2016);
4. Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan Komisi IV DPR RI (23-24 Januari 2017);
5. Sosialisasi Holding Migas kepada Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) (23 Februari 2017);
6. Konferensi Pers Sinergi BUMN Migas (PT Pertamina (Persero) dengan PT Perusahaan Gas Negara (PGN) (Persero) (27 April 2017);
7. *Forum Group Discussion* (FGD) Holding Migas, Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) (4 September 2017);
8. Finalisasi Kajian Holding (Desember 2017);
9. Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa (RUPS-LB) PT Perusahaan Gas Negara (PGN) (Persero) terkait Perubahan Anggaran Dasar atau AD/ART (25 Januari 2018);
10. Diterbitkannya kebijakan pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2018 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pertamina (28 Februari 2018) dilanjutkan diterbitkannya Keputusan Menteri Keuangan Nomor 286/KMK.06/2018 tentang Penetapan Nilai Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pertamina (28 Maret 2018);

11. Penandatanganan Akta Inbreng Saham antara Kementerian BUMN dan PT Pertamina (Persero) (11 April 2018) sebagai tindak lanjut Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2018 dan Keputusan Menteri Keuangan (KMK) Nomor 286/KMK.06/2018. Dengan telah ditandatanganinya Akta Pengalihan Saham, seluruh aspek administratif legal holding migas telah selesai dan PGN resmi menjadi anak usaha Pertamina, dengan dilakukan kesepakatan nilai transaksi dan dan penyelerasan penilaian pada 25-26 Juni 2018;
12. Pembelian Saham PT Pertamina (Persero) di PT Pertamina Gas (Pertagas) oleh PT Perusahaan Gas Negara (PGN) (Persero) dengan Penandatanganan Perjanjian Jual Beli Saham melalui *Conditional Sales Purchase Agreement* (CSPA) yang memuat persetujuan atas cakupan dan nilai transaksi (29 Juni 2018);
13. PT Pertamina Gas (Pertagas) secara resmi terkonsolidasi ke PT Perusahaan Gas Negara (PGN) (Persero) (30 September 2018).



Gambar 1. Skema Pembentukan Holding BUMN¹⁴

¹⁴ Forum MB9, *Op.Cit.*

Dalam upaya pemerintah mengintegrasikan BUMN dalam bidang minyak dan gas, pada timeline pembentukan holding migas tersebut, antara kedua belah BUMN telah menyetujui untuk melakukan akuisisi saham dengan bergabung menjadi Holding. Hal ini dibuktikan dengan keputusan dalam RUPS PT Pertamina (Persero) pada 20 April 2018 bahwa (i) pemegang saham Pertamina menyetujui penerimaan pengalihan Saham Seri B Negara di PGN, perubahan Anggaran Dasar Pertamina terkait penambahan modal di Pertamina, persetujuan integrasi PGN dan Pertagas; (ii) dan penandatanganan Perjanjian Pengalihan Hak atas Seluruh Saham Seri B Negara di PGN ke Pertamina.

Sedangkan pada pihak PT Perusahaan Gas Negara (PGN) (Persero) telah menyetujui dalam RUPS Tahunan Perseroannya pada 26 April 2018 sebagai tindak lanjut dari Surat Menteri BUMN No S-269/MBU/D3/2018 tanggal 16 Maret 2018¹⁵ bahwa para pemegang saham PGN menyetujui atas perubahan Anggaran Dasar Perseroan dan integrasi PGN dan Pertagas. Setelah dilakukannya keputusan dari kedua belah pihak BUMN ini, maka pada 29 Juni 2018 dilakukan Penandatanganan Perjanjian Jual Beli Saham dalam bentuk *Conditional Sales Purchase Agreement* (CSPA) , dengan ketentuan paling lambat 90 (sembilan puluh) hari setelah perjanjian ini ditandatangani transaksi jual beli saham tersebut harus terselesaikan.

Pada dasarnya, tujuan umum dibentuknya suatu holding Badan Usaha Milik Negara diantaranya (i) meningkatkan efisiensi karena masing-masing perusahaan asal lebih fokus pada kegiatan operasional, sedangkan pemasaran, pendanaan dan

¹⁵ Gustidha Budiartie, "RUPS PGN Bakal Rombak Direksi dan Komisaris Utama", <https://www.cnbcindonesia.com/market/20180426134155-17-12600/rups-pgn-bakal-rombak-direksi-dan-komisaris-utama>, 26 April 2018, dikunjungi pada tanggal 9 Desember 2019.

kebijakan strategis lainnya ditarik ke perusahaan induk; (ii) terciptanya sinergi antara perusahaan asal, seperti penciptaan industri hilir yang baru; (iii) meningkatkan skala ekonomis perusahaan dengan daya saing yang lebih baik; (iv) memperbaiki struktur permodalan dan membuka peluang pendanaan untuk ekspansi bisnis; (v) menciptakan value creation melalui perbaikan struktur permodalan dan peningkatan kapasitas produksi.¹⁶

Sedangkan apabila dilihat dari sisi pembentukan holding migas ini, dengan tujuan (i) pemanfaatan dan percepatan monetisasi gas bumi domestik; (ii) peningkatan efektivitas utilisasi aset di sepanjang rantai nilai; (iii) efisiensi penyaluran gas bumi dalam negeri; (iv) pengembangan infrastruktur secara terintegrasi; (iv) sinergi dalam optimalisasi operasi dan investasi.

Beberapa pertimbangan lain integrasi Pertagas dan PGN hingga menjadi Holding Migas ini antara lain:¹⁷ (i) Pertagas dan PGN memiliki lini bisnis yang sama dalam hal transportasi dan niaga gas; (ii) Terdapat potensi penghematan biaya operasional dan capex karena hilangnya tumpang tindih dalam pengembangan infrastruktur; (iii) Dapat menciptakan infrastruktur gas yang terintegrasi; (iv) Menciptakan kinerja keuangan konsolidasi yang sehat; (v) Memperkuat struktur permodalan PGN, sehingga membuka ruang untuk meningkatkan kapasitas

¹⁶ Toto Pranoto, *Holding Company BUMN Konsep, Implementasi dan Benchmarking*, Lembaga Management Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia, Jakarta, Juli 2017. h.55.

¹⁷ Anggita Rezki Amelia, "Kementerian BUMN Pilih Skema Akuisisi untuk Gabung PGN dan Pertagas", <https://m.katadata.co.id/berita/2018/04/11/kementerian-bumn-pilih-skema-akuisisi-untuk-gabung-pgn-dan-pertagas>, 11 April 2018, dikunjungi pada tanggal 25 Juni 2019.

investasi untuk pengembangan bisnis gas; dan (vi) Meningkatkan setoran dividen dan pajak kepada negara.

Konsep hukum holding yang berlaku pada Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 ini berupa adanya transformasi saham. Hal ini ditegaskan pada Pasal 2A ayat (2) yang menyatakan bahwa dalam hal kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN lain, sehingga sebagian besar saham dimiliki oleh BUMN lain, maka BUMN tersebut menjadi anak perusahaan BUMN dengan ketentuan negara wajib memiliki saham dengan hak istimewa yang diatur dalam anggaran dasar. Dalam peraturan ini menegaskan bahwa Penyertaan Modal Negara yang berasal dari kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d kepada BUMN atau Perseroan Terbatas lain, dilakukan oleh Pemerintah Pusat tanpa melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Atas prakarsa pengaturan penyertaan modal negara dalam peraturan pemerintah ini, maka setelah dilakukannya RUPS Luar Biasa PT Perusahaan Gas Negara (PGN) (Persero), pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2018 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pertamina yang berisi:¹⁸

- a. penambahan penyertaan modal negara sebesar 13.809.038.755 saham Seri B pada PT Perusahaan Gas Negara (Persero) Tbk yang telah ditempatkan dan disetor penuh oleh negara;
- b. penambahan penyertaan modal negara mengakibatkan:

¹⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2018 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pertamina.

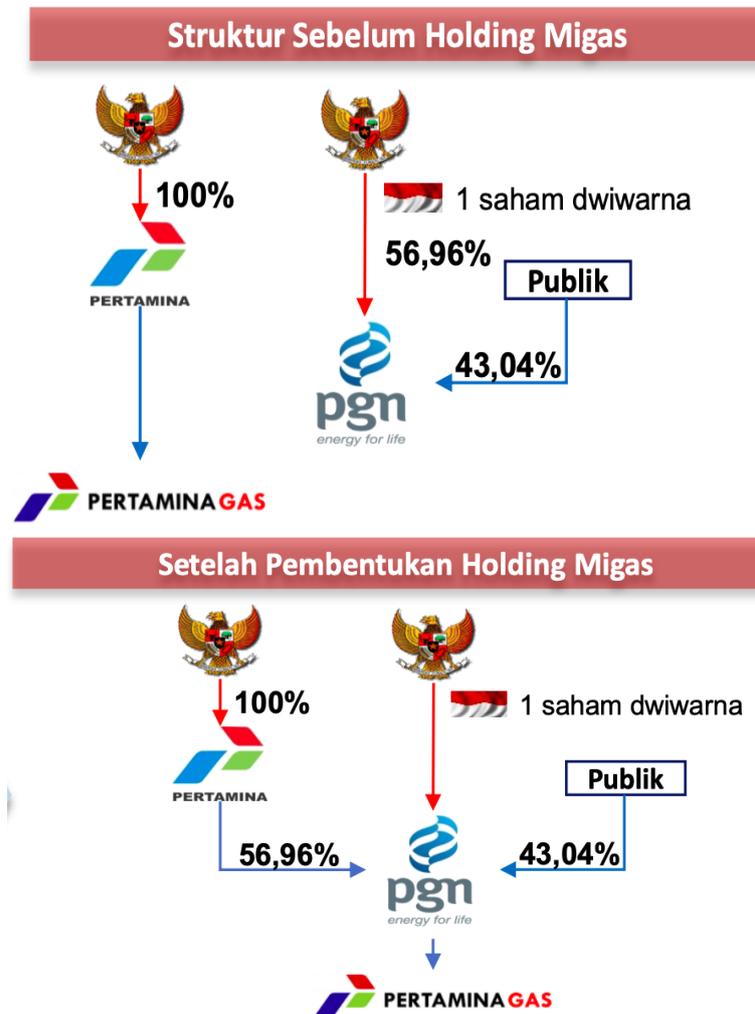
- b.1. status PT Perusahaan Gas Negara (Persero) Tbk berubah menjadi perseroan terbatas;
- b.2. PT Pertamina (Persero) menjadi pemegang saham PT Perusahaan Gas Negara (Persero) Tbk

Selain itu konsep holding yang berlaku di Indonesia sudah diimplementasikan pula pada pembentukan holding-holding sebelumnya, yaitu pemerintah juga telah membentuk holding BUMN tambang. Dalam holding BUMN tambang, PT Indonesia Asahan Aluminium (Inalum) sebagai induk, dan anggota perusahaan terdiri dari, PT Antam Tbk, PT Bukit Asam Tbk, dan PT Timah Tbk. Eksistensi perusahaan holding pada dasarnya telah ada sebelum pembentukan holding Migas dan Tambang ini dibentuk, antara lain holding pupuk (PT Pupuk Indonesia), holding semen (PT Semen Indonesia), perhutani, dan perkebunan.

Atas hasil pembentukan holding tersebut, diketahui bahwa kedudukan PT Pertamina (Persero) menjadi induk perusahaan holding migas ini, dengan subholding yang membawahnya yaitu PT Pertamina Gas (Pertagas) sebagai anak perusahaan PT Pertamina (Persero)¹⁹, dan PT Perusahaan Gas Negara (PGN) (Persero). Bahwa proses integrasi PT Pertamina Gas ke dalam PT Perusahaan Gas Negara (PGN) (Persero) ini merupakan satu rangkaian proses holding migas.

¹⁹ Pengertian dari anak perusahaan BUMN diatur dalam Peraturan Menteri Negara BUMN Nomor PER-03/MBU/2012 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara (Permeneg BUMN 3/2012). Berdasarkan Pasal 1 angka (2) peraturan tersebut dinyatakan bahwa Anak Perusahaan BUMN adalah perseroan terbatas yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh BUMN atau perseroan terbatas yang dikendalikan oleh BUMN. (Ilman Hadi, "Status Hukum Anak Perusahaan BUMN", Klinik Hukum Online, <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt50629054c7269/status-hukum-anak-perusahaan-bumn>, 8 Oktober 2018, dikunjungi pada tanggal 4 Agustus 2018).

Selanjutnya, terjadi perubahan kepemilikan saham dengan komposisi digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2. Komposisi Kepemilikan Saham Sebelum dan Setelah Holding Migas²⁰

Akibat dari dilakukannya restrukturisasi perusahaan melalui pengalihan hak atas saham ini, berkaitan dengan status hukum PT Perusahaan Gas Negara (PGN) (Persero) sebagai BUMN yang statusnya berubah menjadi bukan Persero, PGN

²⁰ Forum MB9, *Op.Cit.*

akan tetap diperlakukan sama dengan BUMN lainnya untuk hal-hal yang sifatnya strategis. Status Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Gas Negara Tbk berubah menjadi perseroan terbatas yang tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Dengan demikian, negara tetap memiliki kontrol terhadap PGN, baik secara langsung melalui kepemilikan saham Seri A Dwiwarna, maupun secara tidak langsung melalui Pertamina selaku pemegang saham mayoritas seperti diatur dalam 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.²¹

Akibat dari pelaksanaan akuisisi saham ini, karena proses pengambilalihan perusahaan atau akuisisi dilakukan dengan cara pembelian sebagian atau seluruhnya saham dari perusahaan perseroan yang diambil alih, maka akibat hukumnya bagi status perusahaan perseroan yang diambil alih adalah beralihnya pengendalian perseroan tersebut sebesar saham yang dibeli oleh pihak yang mengambil alih.²²

Dengan adanya pengalihan hak atas saham antara PT PGN (Persero) dengan PT Pertamina (Persero) ini yang dinyatakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6

²¹ Anggita Rezki Amelia, *Op.cit.*

²² H. Zaeni Asyhadie dan Budi Sutrisno, *Hukum Perusahaan dan Kepailitan*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2012, h. 109., dalam I. Wayan Sudiartha, I. Wayan Novy Purwanto, "Akibat Hukum Pengambilalihan Perusahaan Atau Akuisisi Terhadap Status Perusahaan Maupun Status Pekerja Pada PT (Perseroan Terbatas)", Artikel Fakultas Hukum Universitas Udayana, <https://ojs.unud.ac.id/index.php/kerthasemaya/article/download/10494/7556>, dikunjungi pada 28 Juni 2019.

Tahun 2018 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan PT Pertamina, sebagaimana bentuk dari Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2005 tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Perubahan Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Milik Negara jo. Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 bahwa penggabungan, peleburan dan pengambilalihan BUMN ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Oleh karena itu, berdasarkan latar belakang tersebut, penulis akan membahas mengenai Keabsahan Pembentukan Holding Badan Usaha Milik Negara Minyak dan Gas (BUMN MIGAS).

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Pembentukan Holding BUMN Migas;
2. Transformasi Saham Sebagai Metode Holdingisasi BUMN Migas.

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian hukum dalam rangka penulisan skripsi ini adalah:

1. Menganalisa pembentukan holding BUMN Migas;
2. Menganalisa transformasi saham sebagai metode holdingisasi BUMN Migas.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian hukum dalam penulisan skripsi ini, yaitu diharapkan dalam lingkup:

a. Secara Teoritis

Bermanfaat sebagai penyampaian pemikiran atau opini dalam pengembangan penelitian hukum, khususnya pada aspek hukum perseroan terbatas (PT) di Indonesia.

b. Secara Praktis

Dapat digunakan sebagai salah satu referensi bidang hukum untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul, utamanya bidang perseroan dalam lingkup pembentukan holding dan transformasi saham sebagai metode holdingisasi BUMN Migas.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian hukum yang digunakan dalam penulisan ini yaitu *Doctrinal Research*. Dalam tipe penelitian ini, dilakukan dengan cara yang meneliti peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berkaitan dengan rumusan masalah juga pemecahannya.²³

Tipe penulisan dalam hal ini bertujuan untuk menghasilkan sebuah uraian sistematis terkait dengan isi hukum sebagai objek permasalahan yang diangkat. Dalam hal ini, penulis dengan menggunakan tipe penelitian yuridis normatif sebagai dasar hukum yang digunakan dalam mengkaji isu hukum, mengangkat Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003

²³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005. h. 42-56.

tentang Badan Usaha Milik Negara, yang dikaitkan dengan penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 jo. 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.

1.5.2. Pendekatan Masalah

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan skripsi ini, yaitu pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*). Dalam menerapkan pendekatan jenis ini yang memiliki kedudukan hukum yuridis normatif, maka digunakan dasar-dasar hukum yang menguatkan argumentasi penulis di setiap permasalahan hukum.

Kedua, pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*), yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum yang dikembangkan oleh para ahli yang terdapat dalam berbagai literatur.²⁴ Dengan menggunakan pendekatan yang mengacu pada pandangan atau doktrin disini, digunakan penulis sebagai dasar dalam menemukan titik temu dari *legal uncertainty* yang ditimbulkan dari implementasi produk hukum yang berlaku dalam aspek hukum perseroan, khususnya permasalahan pengalihan hak atas saham Negara.

1.5.3. Sumber Bahan Hukum

²⁴ *Ibid*, h. 95.

Bahan hukum yang digunakan dalam skripsi ini bersumber dari beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer terkait dengan substansi materi mengenai keabsahan suatu pembentukan Holding Badan Usaha Milik Negara dan kaitannya dengan pengalihan hak atas saham Negara yang dilakukan antara suatu badan usaha di Indonesia, antara lain:

- a) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara;
- b) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- c) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;
- d) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas;
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2005 tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Perubahan Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Milik Negara;
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada BUMN dan Perseroan Terbatas;

- g) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2018 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pertamina;
- h) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2009 tentang Pra-Notifikasi Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan;
- i) Peraturan Menteri Negara BUMN Nomor PER-03/MBU/2012 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara;

2. Bahan Hukum Sekunder

Sumber bahan hukum sekunder yang digunakan adalah referensi lain dan/atau literatur hukum seperti buku teks, jurnal hukum, artikel, dan/atau makalah yang relevan dengan materi substansi rumusan masalah yang diangkat dalam penulisan skripsi ini.

1.5.4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Prosedur pengumpulan bahan hukum yang diaplikasikan dalam penelitian hukum ini berhubungan dengan pendekatan masalah yang diambil untuk penulisan skripsi ini. Diantaranya terdapat pendekatan perundang-uundangan (*Statute Approach*), pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui penggunaan aspek normatif sebagai dasar- dasar hukum yang diimplementasikan dalam argumentasi penulisan. Dasar hukum yang diambil seperti Undang- Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan

Terbatas, Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas, Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada BUMN dan Perseroan Terbatas, dan lain-lain.

Selanjutnya, untuk pengumpulan bahan hukum berdasarkan pengumpulan bahan hukum berdasarkan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*), diimplementasikan melalui referensi literatur hukum yang relevan terkait isu hukum yang diangkat dalam penelitian hukum ini.

1.5.5. Analisis Bahan Hukum

Keseluruhan bahan hukum yang digunakan akan dianalisa melalui konteks *normative way*, serta dengan metode interpretasi yang sistematis untuk memahami keseluruhan dari bahan hukum. Bahan hukum yang digunakan oleh penulis yang utama adalah Undang- Undang BUMN, Undang- Undang Perseroan Terbatas dan Peraturan Pemerintah lain yang berkaitan dengan kedua rumusan masalah atau isu hukum yang diangkat yaitu akibat pembentukan holding Badan Usaha Milik Negara Minyak dan Gas (BUMN MIGAS) dan transformasi saham sebagai akibat dari pengalihan hak atas saham. Dalam hal ini yang dikaji adalah aspek dalam proses pembentukan holding, khususnya Holding BUMN Minyak dan Gas

(Migas) berdasarkan prinsip-prinsip yang berlaku, dan pengalihan hak atas saham PT PGN (Persero) ke PT Pertamina (Persero).

Selain itu, terdapat aturan hukum lain sebagai penunjang dalam melakukan peninjauan isu hukum yang diangkat yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2005 tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Perubahan Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada BUMN dan Perseroan Terbatas.

1.6. Pertanggungjawaban Sistematika

Maksud dari adanya penulisan pertanggungjawaban sistematika disini untuk memudahkan para pembaca dalam memahami keseluruhan penulisan melalui sebuah penjelasan singkat substansi skripsi.

Substansi penulisan skripsi ini terdiri dari 4 (empat) bab. Bahwa antar bab saling terkait dalam pemaparan materi yang disusun. Antara lain:

Bab I membahas mengenai pendahuluan yang memuat latar belakang permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan pertanggungjawaban sistematika. Substansi dari bab ini sebagai pengantar umum dari penulisan skripsi ini yang mengarahkan pada permasalahan pokok yang akan dibahas pada bab selanjutnya. Melalui pemaparan dari bab pertama disini, diharapkan pembaca dapat memahami dengan mengambil gambaran dan

mengetahui secara pokok substansi dari skripsi ini sehingga memudahkan dalam memahami keseluruhan substansi penulisan ini.

Bab II menjelaskan mengenai pembentukan holding Badan Usaha Milik Negara Minyak dan Gas (BUMN MIGAS) dengan membahas prosedur pembentukan Holding Badan Usaha Milik Negara, terutama dalam Holding Migas dan terjadinya pengalihan hak atas saham sebagai akibat dari penyertaan modal negara yang bersumber pada saham milik negara pada BUMN.

Bab III membahas mengenai transformasi saham sebagai metode holdingisasi BUMN Minyak dan Gas dengan adanya pengalihan hak atas saham dari PT PGN (Persero) ke PT Pertamina (Persero) dalam perspektif peraturan perundang-undangan untuk menentukan suatu keabsahan dalam pembentukan holding sebagai rencana strategis pemerintah.

Bab IV sebagai penutup yang memuat penarikan kesimpulan atas keseluruhan substansi penulisan dari keseluruhan bab dalam skripsi. Dalam bab ini juga berisi saran- saran yang bertujuan sebagai penunjang perbaikan permasalahan hukum yang dibahas dalam skripsi ini.