

Jurist-Diction

Volume 2 No. 4, Juli 2019

Histori artikel: Submit 7 Juni 2019; Diterima 14 Juni 2019; Diterbitkan online 1 Juli 2019.

Akibat Transformasi Saham Pada Holdingisasi Bumn Migas Terhadap Pengendalian PT PGN Tbk

Rachma Ayu Kusuma Dewi

rachmaayukd@gmail.com

Universitas Airlangga

Abstract

The establishment of the holding of Oil and Gas State Owned Enterprises (SOE) aims to improve the capital structure and increase business capacity in SOEs. The establishment of oil and gas SOE holding begins with the issuance of Government Regulation Number 6 of 2018 concerning the Addition of the State Capital Participation of the Republic of Indonesia into the Limited Liability Company (Persero) Pertamina Company Stock Capital. In the establishment of a holding, there was a process of transformation of state shares in Limited Liability Company (Persero) PGN Tbk. One of the consequences of the stock transformation was the change in the status of SOE Persero to a non-SOE company. To find out the result of state share's transformation and changes in state control of SOEs after the stock transformation in the formation of oil and gas holding, researchers conducted legal research with the type of doctrinal research. This legal research is carried out by reviewing the prevailing laws and regulations, explaining and giving prescriptions about the legal issues under review. In the holding of oil and gas SOE there is state control over Limited Liability Company (Persero) PGN Tbk through series A Dwiwarna shares. As a result of the stock transformation, it can be seen that there has been changes in the state control model which initially as the majority shareholder became directly as the Dwiwarna series A shareholder and indirectly through the state-controlled main company.

Keyword: Shares Transformation; Change in State Control, Holding of Oil and Gas SOE

Abstrak

Pembentukan holding BUMN Migas bertujuan untuk meningkatkan struktur permodalan dan meningkatkan kapasitas usaha pada BUMN. Pembentukan holding BUMN migas diawali dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2018 tentang Penambahan Pemyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan perseroan PT (Persero) Pertamina. Dalam pembentukan holding terjadi proses transformasi saham negara pada PT (Persero) PGN Tbk. Salah satu akibat transformasi saham adalah perubahan status BUMN Persero menjadi perusahaan non-BUMN. Untuk mengetahui akibat transformasi saham negara dan perubahan pengendalian negara terhadap BUMN pasca transformasi saham pada pembentukan holding migas, peneliti melakukan penelitian hukum dengan tipe penelitian doctrinal research. Penelitian hukum ini dilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang berlaku, menjelaskan dan memberi preskripsi mengenai isu hukum yang dikaji. Dalam holding BUMN Migas terdapat pengendalian negara terhadap PT (Persero) PGN Tbk melalui saham seri A Dwiwarna. Akibat transformasi saham, dapat diketahui adanya perubahan model pengendalian negara yang semula secara langsung sebagai pemegang saham mayoritas menjadi secara langsung sebagai pemegang saham seri A Dwiwarna dan secara tidak langsung melalui induk BUMN yang dikendalikan langsung oleh negara.

Kata Kunci: Transformasi Saham, Perubahan Pengendalian Negara, Holdingisasi BUMN Migas.

Pendahuluan

Pada awal tahun 2018, pemerintah melakukan restrukturisasi terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) melalui Kementerian BUMN dengan membentuk *Holding* BUMN Minyak dan Gas (Migas).¹ Restrukturisasi BUMN migas perlu dilakukan untuk mengintegrasikan dan pemerataan infrastruktur, monetisasi migas, meningkatkan kapasitas investasi, serta meningkatkan daya saing BUMN di sektor migas. Indonesia kesulitan memenuhi konsumsi energi fosil dalam negeri terutama minyak bumi yaitu sebesar 96% (sembilan puluh enam persen) dari total konsumsi yang terdiri dari minyak bumi 48% (empat puluh delapan persen), gas 18% (delapan belas persen), dan batubara 30% (tiga puluh persen).²

Kebijakan Energi Nasional diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional (selanjutnya disebut PP 79/2014) menilai bahwa kebutuhan gas diproyeksikan akan mencapai lima kali lipat di tahun 2050, ketergantungan pada impor gas, harga gas yang relatif tinggi, dan ketidakseimbangan sumber gas diperhitungkan dapat diatasi oleh Pemerintah melalui restrukturisasi BUMN migas.

BUMN disebut juga sebagai *Public Enterprise* dimana dalam kalimat tersebut terkandung dua elemen esensial yaitu unsur pemerintah (*Public*) dan unsur bisnis (*enterprise*).³ BUMN tidaklah murni perusahaan yang dikuasai oleh pemerintah 100% (seratus persen) dan tidak juga murni diperuntukkan bagi kegiatan bisnis 100% (seratus persen). UU BUMN mengatur bahwa bentuk persero tunduk kepada segala ketentuan dan prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam UUPT, hanya saja pemegang saham mayoritasnya adalah Pemerintah.⁴ Pemerintah membentuk *holding* BUMN melalui Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 (selanjutnya disebut PP 44/2005) dan Peraturan Pemerintah Nomor 72

¹ Kementerian BUMN, 'Menteri BUMN Bentuk *Holding* BUMN Migas', (bumn.go.id 2017) <<http://bumn.go.id/berita/1-Siaran-Pers-Holding-BUMN-Migas>,> accessed 16 Agustus 2018.

² Dewan Energi Nasional, " *Outlook Energy* Indonesia 2016", (den.go.id 2016) <<https://den.go.id/publikasi/download>> accessed 18 Desember 2015.

³ Panji Anoraga, *BUMN, Swasta dan Koperasi (Tiga Pelaku Ekonomi)* (Pustaka Jaya 1995). [1].

⁴ *ibid* , [2].

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 (selanjutnya disebut PP 72/2016).

PP 72/2016 mengatur tentang transformasi saham dalam holdingisasi BUMN. Transformasi saham yang dimaksud adalah ketika kekayaan negara berupa dana segar, barang milik negara, piutang negara pada BUMN atau PT, saham negara pada BUMN atau PT dan/atau aset negara lainnya dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN atau PT. Akibat penyertaan modal negara pada BUMN atau PT, kekayaan negara bertransformasi menjadi kekayaan BUMN atau PT tersebut.

Holdingsasi BUMN migas juga disertai dengan PP 6/2018 yang mengatur tentang penambahan penyertaan modal negara kepada PT Pertamina. Namun, dalam PP tersebut tidak dijelaskan secara lebih rinci bagaimana proses transformasi saham yang terjadi pada holdingsasi BUMN migas. Selain itu transformasi saham yang diikuti dengan kepemilikan Saham seri A Dwiwarna oleh negara juga mengakibatkan adanya ketidakjelasan dalam pengendalian negara terhadap PT PGN Tbk.

Akibat Hukum Transformasi Saham Pada Holdingsasi BUMN Migas

Saham dalam Bahasa Inggris disebut juga sebagai *share* atau *stock*. *Black's Law Dictionary* mengartikan saham (*share of corporate stock*) sebagai bagian proporsional yang mewakili kepentingan pemilik saham dari hak-hak tertentu dalam manajemen profit selama masa eksistensi dari suatu perusahaan, dan dalam asetnya apabila perusahaan dibubarkan.⁵

Saham merupakan karakteristik dari PT karena entitas berbadan hukum lain tidak mengenal konsep kepemilikan saham, hanya PT yang mengenal konsep kepemilikan saham. PT adalah badan usaha berbentuk badan hukum yang merupakan persekutuan modal, dengan modal dasar seluruhnya terbagi dalam saham. Saham digunakan sebagai bukti adanya kepentingan kepemilikan (*ownership interest*) dalam suatu perusahaan, karena telah memberikan kontribusi ke dalam modal suatu

⁵ Bryan A. Garner, ed., *Black's Law Dictionary 8th edition*, (West Publishing 2004).[4290].

PT.⁶ Dalam UUPT disebutkan bahwa saham memberikan hak kepada pemegangnya untuk menghadiri dan mengeluarkan suara dalam RUPS, menerima pembayaran dividen dan sisa kekayaan hasil likuidasi.

Pengertian saham menurut Pasal 51 ayat (1) dan penjelasannya dalam UUPT adalah suatu benda bergerak dan memberikan hak kepemilikan kepada pemegangnya. Hak kebendaan melekat kepada pemegang saham atas kepemilikan sahamnya sebagai benda bergerak. Hak kebendaan bersifat absolut dan dapat dipertahankan terhadap setiap orang. Sesuai dengan Pasal 511 angka 4 *Burgerlijk Wetboek*, yang dianggap sebagai kebendaan bergerak menurut ketentuan undang-undang adalah juga termasuk di dalamnya sero-sero atau andil-andil dalam persekutuan perusahaan, sekalipun benda-benda persekutuan yang bersangkutan dan perusahaan itu merupakan kebendaan tidak bergerak, sehingga dapat diartikan bahwa saham perusahaan merupakan kebendaan bergerak yang tunduk pada hal-hal yang mengatur tentang kebendaan bergerak.⁷

Menurut Pasal 53 ayat (4) UUPT, pemegang saham diklasifikasikan berdasarkan hak-haknya dalam perseroan, yang terdiri atas:

1. Saham dengan hak suara khusus, memiliki hak untuk mencalonkan anggota Direksi dan atau anggota Dewan Komisaris.
2. Saham yang setelah jangka waktu tertentu dapat ditarik kembali atau ditukar dengan klasifikasi saham lain.
3. Saham yang memberikan hak kepada pemegangnya untuk mendapatkan pembagian dividen secara kumulatif atau non kumulatif.
4. Saham yang memberikan lebih dahulu pembagian dividen sisa kekayaan perseroan dalam likuidasi.

Klasifikasi saham menurut Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam-LK):⁸

1. Ditinjau dari segi kemampuan dalam hak tagih atau klaim, terbagi atas:
 - a. Saham biasa (*common stock*), yaitu saham yang menempatkan pemiliknya

⁶ Munir Fuady, *Hukum Perusahaan dalam Paradigma Hukum Bisnis* (Citra Aditya Bakti 2002).[35].

⁷ Gunawan Widjaja, *Hak Individu & Kolektif Para Pemegang Saham* (Forum Sahabat 2002).[33].

⁸ BEI, Buku Panduan Indeks Harga Saham BEI 2010, (idx.co.id 2010)<<https://www.idx.co.id/media/buku-panduan>>, accessed 30 Desember 2018.

dalam urutan paling akhir terhadap pembagian dividen dan hak atas harta kekayaan perusahaan manakala perusahaan dilikuidasi.

- b. Saham preferen (*preferred stock*), yaitu saham yang memiliki karakteristik gabungan antara saham biasa dan obligasi, karena saham ini menghasilkan pendapatan tetap, seperti bunga obligasi. Namun saham ini juga bisa saja tidak menghasilkan pendapatan seperti yang diinginkan investor.
- c. Saham istimewa (*golden share*), merupakan saham yang memiliki hak lebih dibandingkan pemegang saham lainnya. Salah satunya hak untuk mengusulkan atau menunjuk direksi perusahaan. Saham ini hanya dimiliki oleh pemerintah Indonesia dan jumlahnya hanya ada satu di perusahaan yang didirikan oleh pemerintah Indonesia. Dalam kegiatan pasar modal di Indonesia, saham ini dikenal dengan nama Saham Seri A Dwiwarna.

Persero adalah BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas, yang tunduk pada ketentuan dalam UUPT. Sebagai Perseroan Terbatas, Persero memiliki ciri-ciri tanggung jawab terbatas (*limited liability*), *perpetual succession*, memiliki kekayaan sendiri, memiliki kewenangan kontraktual, serta dapat menuntut dan dituntut atas nama dirinya sendiri.⁹

Dalam struktur kepemilikan saham PT dimungkinkan terjadinya pemilikan saham oleh satu induk perusahaan ke dalam lebih dari satu anak perusahaan, sehingga membentuk suatu kepemilikan bertingkat yang pada akhirnya berujung pada suatu *holding company*. Kepemilikan negara atas saham BUMN diwakili oleh pejabat yang ditunjuk, dalam hal ini Menteri.

Saham negara yang dikenal dalam proses pembentukan *holding* BUMN adalah saham seri B dan saham seri A Dwiwarna. Saham seri A, merupakan saham yang biasanya dimiliki oleh pendiri perusahaan dan disertai dengan hak khusus diantaranya dalam hal pengangkatan anggota direksi dan anggota komisaris. Sedangkan seri B (saham biasa) adalah saham yang mempunyai hak dividen yang besarnya ditentukan melalui RUPS. Pembentukan *holding* BUMN dilakukan

⁹ Ridwan Khairandy, *Konsepsi Kekayaan Negara Dipisahkan dalam Perusahaan Perseoran*, (2007) 26 Jurnal Hukum Bisnis.[33]

dengan mengalihkan saham negara jenis seri B kepada BUMN lain dan BUMN yang mendapat tambahan penyertaan modal melakukan penyertoran modal kepada BUMN yang sahamnya dialihkan oleh negara, sehingga BUMN yang mendapat tambahan penyertaan modal oleh negara menjadi induk *holding* BUMN.

Berdasarkan PP 72/2016, negara diwajibkan untuk memiliki saham dengan hak istimewa yang diatur dalam anggaran dasar. Hak istimewa tersebut antara lain hak untuk menyetujui pengangkatan dan pemberhentian Direksi dan anggota Komisaris, perubahan anggaran dasar, perubahan struktur kepemilikan saham, serta dalam hal penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan perusahaan oleh perusahaan lain. Dalam prakteknya, negara mempertahankan saham seri A Dwiwarna, agar negara tetap dapat melakukan pengendalian terhadap anak *holding*.

Transformasi saham merupakan istilah baru yang terdapat dalam PP 72/2016. Istilah ini muncul untuk merevisi PP 44/2005, dengan tujuan agar dapat mempermudah proses pembentukan *holding* BUMN. Dalam PP 72/2016 tidak diatur pengertian khusus tentang transformasi saham. Namun istilah transformasi saham dapat ditemukan dalam Pasal 2A ayat (3) dan (4), yaitu:

- (3) Kekayaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas, bertransformasi menjadi saham/ modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas tersebut.
- (4) Kekayaan negara yang bertransformasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3), menjadi kekayaan BUMN atau Perseroan Terbatas tersebut.

Dalam penjelasan Pasal 2A ayat (3) PP 72/2016, juga terdapat istilah transformasi saham, yaitu:

“Setelah dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas, maka kekayaan negara tersebut bertransformasi menjadi saham/ modal BUMN atau Perseroan Terbatas yang bersangkutan yang dimiliki oleh negara, sehingga status kekayaan negara berubah dari kekayaan negara tidak dipisahkan menjadi modal/ saham yang merupakan kekayaan negara dipisahkan. Dengan demikian, walaupun kekayaan negara tersebut berubah menjadi kekayaan BUMN atau Perseroan Terbatas akibat transformasi tersebut, namun masih memiliki hubungan dengan negara karena status negara sebagai pemegang saham/pemilik modal”.

Berdasarkan pasal tersebut dapat diketahui bahwa transformasi merupakan

perubahan yang terjadi pada saham negara di BUMN yang sebelumnya berstatus kekayaan negara tidak dipisahkan menjadi modal/saham kekayaan BUMN atau Perseroan Terbatas yang merupakan kekayaan negara dipisahkan. Transformasi saham dapat dilakukan oleh negara untuk membentuk sub ordinat pada BUMN atau yang dikenal sebagai holding.

Transformasi saham terjadi akibat adanya penyertaan modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas yang berasal dari saham BUMN lain. Nilai penyertaan modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas berasal dari saham negara berupa saham seri B pada BUMN lain. Penyertaan modal negara dilakukan dengan nilai lebih dari 51% (lima puluh satu persen) saham pada BUMN lain tersebut. Akibatnya, BUMN lain yang sahamnya digunakan untuk penyertaan modal negara tidak lagi memiliki saham seri B milik negara.

Melalui PP 72/2016 dapat diketahui bahwa walaupun kekayaan negara tersebut berubah menjadi kekayaan BUMN atau Perseroan Terbatas akibat transformasi saham, namun masih memiliki hubungan dengan negara karena status negara sebagai pemegang saham/pemilik modal. Dalam skema *holding*, perusahaan induk tetap berstatus sebagai BUMN, sedangkan anak perusahaan tidak lagi dapat digolongkan sebagai BUMN, namun keduanya tetap dapat dikontrol oleh pemerintah. Pemerintah dapat mengontrol penuh anak perusahaan BUMN secara langsung melalui saham seri A Dwiwarna, dan secara tidak langsung melalui BUMN perusahaan induk. Akibat transformasi BUMN adalah:

1. Saham seri B milik negara tidak ada lagi di anak perusahaan BUMN;
2. Pengalihan saham negara tidak menggunakan mekanisme APBN;
3. Negara menjadi pemegang saham mayoritas di perusahaan BUMN Persero.

Pengendalian Negara Terhadap PT PGN Tbk Pasca Transformasi Saham Pada Holdingisasi BUMN Migas

Pengendalian dapat didefinisikan sebagai pihak yang berdasarkan pada kepemilikan sahamnya, mampu mengambil keputusan dalam suatu RUPS perseroan, termasuk di dalamnya mempunyai kemampuan baik langsung maupun

tidak langsung untuk mengendalikan suatu perseroan dengan cara menentukan diangkat dan diberhentikannya direksi atau komisaris atau melakukan perubahan anggaran dasar.¹⁰

Secara umum, pengendali diartikan sebagai pemegang saham yang memiliki suara mayoritas. Berdasarkan hal tersebut, maka suara mayoritas dibedakan menjadi:¹¹

1. Suara mayoritas sederhana (*simple majority*) yaitu, suara mayoritas yang mewakili mayoritas secara umum.
2. Suara mayoritas mutlak (*absolute majority*) yang mewakili kepemilikan lebih dari 50% saham yang telah dikeluarkan secara sah oleh perseroan;
3. Suara mayoritas khusus (*special majority*), yang mewakili kepemilikan sejumlah saham secara khusus.

Pengertian pengendalian perseroan tidak disebutkan secara jelas dalam UUPT. Namun, istilah pengendalian dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka (11) UUPT tentang pengertian pengambilalihan yang mengatur bahwa:

“Pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh Badan Hukum atau orang perseorangan untuk mengambilalih saham Perseroan yang mengakibatkan beralihnya pengendalian atas Perseroan tersebut”.

Istilah pengendalian juga terdapat dalam Pasal 125 ayat (3) UUPT yang mengatur bahwa:

“Pengambilalihan dilakukan dengan cara pengambilalihan saham yang telah dikeluarkan dan/atau akan dikeluarkan oleh Perseroan melalui Direksi Perseroan atau langsung dari pemegang saham yang mengakibatkan beralihnya pengendalian terhadap Perseroan tersebut”.

Pasal 2A ayat (2) PP 72/2016 mengatur bahwa dalam hal negara melakukan penyertaan modal dengan menggunakan saham milik negara pada BUMN kepada BUMN lain sehingga sebagian besar saham dimiliki oleh BUMN lain, dan timbul konsekuensi BUMN tersebut menjadi anak perusahaan BUMN lain dengan ketentuan negara wajib memiliki saham dengan hak istimewa yang diatur dalam anggaran dasar. Ketentuan dalam pasal tersebut bertentangan dengan Pasal 1 angka

¹⁰ Gunawan Widjaja, *150 Pertanyaan Tentang Perseroan Terbatas* (Forum Sahabat 2008). [113].

¹¹ *ibid.*

1 UU BUMN yang mengatur bahwa BUMN adalah perusahaan yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dikaitkan dengan penyeteroran modal yang dilakukan oleh PT (Persero) Pertamina, sehingga PT PGN Tbk menjadi anak perusahaan PT (Persero) Pertamina dan sahamnya tidak lagi dimiliki oleh negara, PT PGN Tbk yang sebelumnya “berstatus BUMN” menjadi “tidak berstatus BUMN” karena saham milik negara dijadikan penyertaan modal negara pada PT (Persero) Pertamina. Konsekuensi yang timbul, BUMN tersebut tidak lagi berstatus sebagai BUMN namun berubah menjadi Perseroan Terbatas biasa yang tunduk sepenuhnya pada UUPT.

Badan usaha apabila dilihat dari segi kepemilikan terbagi menjadi badan usaha yang dimiliki oleh Negara dan yang dimiliki oleh bukan Negara. Apabila kepemilikan saham Persero baik seluruhnya atau minimal 51% secara sah menjadi milik orang lain, hal tersebut dapat dikategorikan sebagai Privatisasi. Kriteria kepemilikan ini ditunjukkan melalui modal badan usaha yang bersangkutan yang memberikan kewenangan kepada pemiliknya untuk melakukan pengendalian kegiatan badan usaha.¹² Privatisasi BUMN menurut Pasal 1 angka 12 UU BUMN bahwa yang dimaksud dengan privatisasi adalah:

“Penjualan Saham Persero, baik sebagian maupun seluruhnya kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi Negara dan masyarakat, serta memperluas pemilikan saham oleh masyarakat”.

Konsep dasar dari privatisasi BUMN adalah terjadinya pengalihan kepemilikan dari negara kepada swasta. Dengan istilah “penjualan saham sebagian atau seluruhnya” maka implikasinya adalah perubahan status Badan Hukum.

Menurut UU BUMN dan PP 33/2005, privatisasi BUMN hanya dapat dilakukan terhadap BUMN yang berbentuk Persero saja, dengan kriteria tertentu diantaranya, BUMN Persero tersebut industri/sector usahanya kompetitif atau industri/sector usaha yang unsur teknologinya cepat berubah. Beberapa pihak

¹² Rahayu Hartini, *BUMN Persero (Konsep Keuangan Negara dan Hukum Kepailitan di Indonesia)* (Setara Press 2017).[32-33].

yang setuju dengan privatisasi BUMN berpendapat bahwa privatisasi merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan nilai dan mengembangkan BUMN sehingga menjadi perusahaan yang efisien dan produktif dalam penyelenggaraan bidang usahanya dari segi manajemen, permodalan atau pembiayaan. Privatisasi juga diartikan sebagai pengurangan campur tangan negara serta memberi kesempatan kepada pihak swasta untuk berperan dalam kegiatan ekonomi. Melalui privatisasi BUMN manajemen lebih bebas dalam menentukan gerak perusahaan, menetapkan kebijakan investasi dan pendanaannya serta pemenuhan sumber daya manusianya. Privatisasi BUMN dianggap dapat meringankan beban pemerintah baik secara finansial maupun administratif dalam penyelenggaraan BUMN.¹³ Namun kegiatan privatisasi ini bertentangan dengan amanat Pasal 33 UUD NRI 1945 yang mengatur bahwa negara menguasai bumi, air, dan kekayaan alam lainnya yang selanjutnya dikelola dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Tindakan pembentukan *holding* BUMN dapat diartikan sebagai tindakan pengalihan atau perubahan kepemilikan saham negara menjadi milik saham BUMN lainnya yang ditunjuk sebagai induk *holding*. Peralihan saham tersebut mengakibatkan BUMN yang sahamnya dilakukan transformasi akan menjadi anak perusahaan BUMN yang ditunjuk sebagai induk perusahaan (*BUMN holding*). Konsekuensi yang timbul adalah BUMN yang sahamnya dilakukan transformasi kehilangan statusnya sebagai BUMN Persero, dan menjadi badan usaha biasa atau PT pada umumnya yang tidak lagi tunduk pada UU BUMN, melainkan tunduk pada UUPT. Kemudian, hak untuk melakukan pengendalian serta kewajiban tanggung gugat atas anak perusahaan tersebut berada sepenuhnya di tangan induk BUMN, sehingga Negara tidak lagi mempunyai akses langsung kepada anak perusahaan BUMN.

Sebagaimana diatur dalam UU BUMN, BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Negara dapat melakukan pengendalian atas suatu BUMN setelah melakukan modal secara

¹³ Aminuddin Ilmar, *Privatisasi BUMN di Indonesia* (Hasanuddin University Press 2004). [32-37].

langsung, yang bersumber dari kekayaan negara yang dipisahkan. Penyertaan modal disetorkan dengan nilai setara dengan sedikitnya 51% (lima puluh satu persen) saham pada BUMN tersebut, dimana penambahan penyertaan modal tersebut dilakukan melalui PP.

Berdasarkan UU BUMN dan PP 44/2005 negara tetap dapat melakukan pengendalian atas BUMN selama negara menjadi pemegang saham mayoritas dengan rentang nilai saham antara 51% (lima puluh satu persen) sampai 100% (seratus persen). Apabila saham sebesar 51% (lima puluh satu persen) dimiliki oleh pihak lain, maka negara kehilangan haknya untuk melakukan pengendalian terhadap BUMN, karena negara sudah tidak berstatus sebagai pemegang saham mayoritas. Akibat hukum yang timbul ketika negara tidak lagi menjadi pemegang saham mayoritas dalam suatu BUMN, maka BUMN tersebut kehilangan statusnya sebagai BUMN.

Konsekuensi yang timbul apabila saham negara bertransformasi menjadi saham milik induk BUMN, maka dapat dikatakan telah terjadi privatisasi, karena saham negara beralih kepada pihak lain. Anak perusahaan tidak lagi tunduk pada UU BUMN karena statusnya telah berubah menjadi Perseroan biasa yang tunduk sepenuhnya pada UUPT, serta seluruh tindakan anak perusahaan tergantung pada induk BUMN, termasuk dalam hal pengalihan aset atau kekayaan anak perusahaan BUMN kepada pihak lain dapat dilakukan tanpa harus melalui mekanisme yang diatur dalam UU BUMN dan UU Keuangan Negara, sehingga PT (Persero) Pertamina diperbolehkan oleh PP 72/2016 untuk melepas atau menjual saham PT PGN Tbk kepada pihak lain paling banyak hingga 19% (sembilan belas persen) agar PT (Persero) Pertamina tetap menjadi pemegang saham mayoritas pada PT PGN Tbk.

Namun, pada tahun 2016 muncul PP 72/2016 yang mengatur bahwa negara masih dapat melakukan pengendalian terhadap PT PGN Tbk melalui kepemilikan saham istimewa walaupun tidak lagi berstatus sebagai BUMN. Hal itu dikarenakan PT (Persero) Pertamina yang sahamnya 100% (seratus persen) dimiliki oleh negara, menjadi pemegang saham mayoritas di PT PGN Tbk. Bahkan disebutkan pula dalam PP 72/2016, bahwa negara dapat memberikan penugasan kepada anak perusahaan

BUMN. Penugasan yang dimaksud sebelumnya merupakan penugasan yang hanya dapat diberikan kepada BUMN. Hal ini bertentangan dengan UU BUMN, karena setelah menjadi anak perusahaan BUMN dan kehilangan statusnya sebagai BUMN, negara tidak dapat ikut campur dalam pengendalian anak perusahaan BUMN, karena pengendalian terhadap anak perusahaan BUMN adalah mutlak dilakukan oleh induk *holding* (*Holding BUMN*).

Pemerintah menerbitkan PP 6/2018 tentang penambahan penyertaan modal negara ke PT (Persero) Pertamina. Penambahan penyertaan modal negara dilakukan dengan cara mengalihkan saham negara pada PT (Persero) PGN Tbk dengan nilai 57% (lima puluh tujuh persen) kepemilikan saham atau sebanyak 13.809.038.755 (tiga belas miliar delapan ratus sembilan juta tiga puluh delapan ribu tujuh ratus lima puluh lima). Penyertaan modal negara tersebut juga disertai dengan penyetoran modal oleh PT (Persero) Pertamina kepada PT PGN Tbk.

Pemerintah menerbitkan PP 6/2018 tentang penambahan penyertaan modal negara ke PT (Persero) Pertamina. Penambahan penyertaan modal negara dilakukan dengan cara mengalihkan saham negara pada PT (Persero) PGN Tbk dengan nilai 57% (lima puluh tujuh persen) kepemilikan saham atau sebanyak 13.809.038.755 (tiga belas miliar delapan ratus sembilan juta tiga puluh delapan ribu tujuh ratus lima puluh lima). Penyertaan modal negara tersebut juga disertai dengan penyetoran modal oleh PT (Persero) Pertamina kepada PT PGN Tbk.

Pengalihan saham negara dari PT (Persero) PGN Tbk kepada PT (Persero) Pertamina mengakibatkan adanya perubahan status PT (Persero) PGN Tbk yang semula berbentuk BUMN Persero menjadi PT PGN Tbk yang berbentuk Perseroan Terbatas yang tunduk sepenuhnya pada hukum privat dan tidak lagi menjadi BUMN. PP 72/2016 mengatur bahwa dalam hal kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN 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. Berdasarkan keterkaitan PP 72/2016 dan PP 6/2018, maka dapat diketahui bahwa penyertaan modal negara

ke PT (Persero) Pertamina mengakibatkan terbentuknya kepemilikan bertingkat yang disebut sebagai “*holding company*”.¹⁴ Dalam struktur tersebut PT (Persero) Pertamina menjadi induk *holding* BUMN migas karena merupakan pemegang saham PT PGN Tbk dan PT PGN Tbk menjadi anak perusahaan PT Pertamina.

Pengalihan saham negara dari PT (Persero) PGN Tbk kepada PT (Persero) Pertamina mengakibatkan adanya perubahan status PT (Persero) PGN Tbk yang semula berbentuk BUMN Persero menjadi PT PGN Tbk yang berbentuk Perseroan Terbatas yang tunduk sepenuhnya pada hukum privat dan tidak lagi menjadi BUMN. Perubahan status PT PGN Tbk disertai pula dengan perubahan anggaran dasar. Perubahan anggaran dasar tersebut terkait dengan nama PT PGN Tbk yang sebelumnya bernama PT (Persero) PGN Tbk. Sesuai Pasal 21 UUPT, perubahan anggaran dasar dilakukan dengan persetujuan Menteri, berhubungan dengan nama Perseroan dan/atau tempat kedudukan Perseroan, maksud dan tujuan serta kegiatan usaha Perseroan, jangka waktu berdirinya Perseroan, besarnya modal dasar, pengurangan modal ditempatkan dan disetor serta status Perseroan yang tertutup menjadi Perseroan Terbuka atau sebaliknya. Sedangkan perubahan pemegang saham tidak memerlukan perubahan anggaran dasar.

Akibat pergeseran model pengendalian negara atas BUMN Persero dari pemegang saham mayoritas ke pemegang saham seri A Dwiwarna adalah munculnya 3 (tiga) bentuk Perseroan Terbatas dengan kepemilikan saham negara didalamnya, yaitu:

1. Perseroan Terbatas, dengan negara sebagai pemegang saham minoritas atau kepemilikan saham negara kurang dari 51% (lima puluh satu persen);
2. Perseroan Terbatas (Persero), atau disebut juga dengan BUMN Persero dengan kepemilikan saham negara sedikitnya 51% (lima puluh satu persen);
3. Perseroan Terbatas non-BUMN, dengan kepemilikan saham negara berupa saham seri A Dwiwarna.

¹⁴ Gunawan, *Op. Cit.*, [41].

Kesimpulan

Transformasi merupakan perubahan yang terjadi pada saham negara di BUMN yang sebelumnya berstatus kekayaan negara tidak dipisahkan menjadi modal/saham kekayaan BUMN atau Perseroan Terbatas yang merupakan kekayaan negara dipisahkan. Istilah transformasi saham digunakan dalam PP 72/2016 untuk menghindari mekanisme APBN. Istilah transformasi saham digunakan karena pembentukan *holding* dimaksudkan untuk membentuk subordinat, tidak dimaksudkan untuk melakukan tambahan penyertaan modal, hanya melakukan perubahan atau pengalihan pengendalian saja. Mekanisme transformasi saham dilakukan antara dari 2 (dua) perusahaan, tidak memerlukan uang tunai untuk menerima saham baru serta tidak memerlukan dana awal dalam transaksinya, dan setelah transaksi pertukaran saham kedua perusahaan tetap mempertahankan status badan hukumnya. Transformasi saham tidak dapat disebut sebagai *share-swap* karena transformasi saham bukan merupakan upaya merger ataupun akuisisi. Selain itu, saham yang dipertukarkan adalah saham seri B milik negara, bukan berupa saham portepel. Akibat transformasi saham adalah negara tidak memiliki saham seri B pada PT PGN Tbk, saham negara yang tersisa pada PT PGN Tbk adalah saham seri A Dwiwarna.

Penyetoran modal yang dilakukan oleh PT (Persero) Pertamina dapat mengakibatkan perubahan status dan perubahan pengendalian terhadap PT (Persero) PGN Tbk, apabila ditinjau berdasarkan UU BUMN, PP 44/2005, dan PP 72/2016. Berdasarkan aturan tersebut, negara memiliki hak untuk melakukan pengendalian di PT (Persero) PGN Tbk, ketika negara menjadi pemegang saham mayoritas dengan nilai saham sedikitnya 51% (lima puluh satu persen). Setelah diterbitkannya PP 72/2016, negara tetap dapat mengendalikan BUMN Persero walaupun tidak lagi sebagai pemegang saham mayoritas, yaitu berdasarkan kepemilikan saham seri A Dwiwarna. Pergeseran model pengendalian negara yang sebelumnya berada dalam kontrol negara sepenuhnya sebagai pemegang saham mayoritas dengan kepemilikan saham yang disertakan secara langsung, berubah menjadi kontrol secara tidak langsung melalui BUMN perusahaan induk

dan pengendalian negara secara langsung dilakukan melalui saham dengan hak istimewa. Atas dasar saham dengan hak istimewa yang dimiliki negara, negara memiliki hak-hak istimewa yang tercantum dalam anggaran dasar.

Daftar Bacaan

Buku

Aminuddin Ilmar, *Privatisasi BUMN di Indonesia* (Hasanuddin University Press 2004).

Bryan A. Garner, ed., Black's Law Dictionary 8th edition (West Publishing 2004).

Gunawan Widjaja, Hak Individu & Kolektif Para Pemegang Saham (Forum Sahabat 2002).

Gunawan Widjaja, 150 Pertanyaan Tentang Perseroan Terbatas (Forum Sahabat 2008).

Munir Fuady, Hukum Perusahaan dalam Paradigma Hukum Bisnis (Citra Aditya Bakti 2002).

Panji Anoraga, BUMN, Swasta dan Koperasi (Tiga Pelaku Ekonomi) (Pustaka Jaya 1995).

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

Jurnal

Ridwan Khairandy, 'Konsepsi Kekayaan Negara Dipisahkan dalam Perusahaan Perseroan', (2007) 26 Jurnal Hukum Bisnis.

Laman

Kementrian BUMN, 'Menteri BUMN Bentuk *Holding BUMN Migas*', (bumn.go.id 2017) <<http://bumn.go.id/berita/1-Siaran-Pers-Holding-BUMN-Migas,>>, accessed 16 Agustus 2018.

Dewan Energi Nasional, "*Outlook Energy Indonesia 2016*", (den.go.id 2016) <<https://den.go.id/publikasi/download>>, accessed 18 Desember 2015.

BEI, *Buku Panduan Indeks Harga Saham BEI 2010*, <idx.co.id>, accessed 30 Desember 2018.

Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286).

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355).

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4528).

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756).

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 79, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4528).

Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 116).

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 Tentang Kebijakan Energi Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 300, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5609).

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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 325, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6006).

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan PT (Persero) Pertamina (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 16).