

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara diadakan, maka negara ada. Keberadaan suatu negara tidak dilandaskan dengan ketidaksengajaan. Keberadaan suatu negara hadir oleh karena adanya sekelompok manusia yang saling berhubungan dan berinteraksi, karena pada hakikatnya manusia merupakan *zoon politicon* (makhluk sosial); hubungan dan Interaksi sosial inilah yang membentuk masyarakat.¹ Masyarakat dipersatukan oleh persamaan; yaitu tujuan dan wilayah yang ditempati. Maka sejatinya negara merupakan suatu bentuk nyata dari pergaulan sekelompok manusia, masyarakat adalah bentuk hubungan yang teratur dan tetap (permanen) di antara sekelompok orang yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah untuk mencapai tujuan bersama.²

Dari sifat dasar manusia inilah kemudian manusia menciptakan organisasi-organisasi masyarakat. Sejatinya, negara merupakan organisasi masyarakat tertinggi; seluruh organisasi masyarakat bersepakat untuk bersatu oleh karena kehendak yang dituju memiliki tujuan kehidupan yang sama.³

Adapun tujuan dari suatu negara dilandaskan dari setiap cara pandang masyarakat di dalamnya dalam memandang sifat hakikat negara. Cara pandang ini pun juga bergantung pada landasan falsafah yang dianut, oleh karena hal ini

¹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2005) hlm. 11

² Nasroen, *Asal Mula Negara*, (Jakarta: Aksara Baru, 1986), hlm. 9

³ Moh. Kusnadi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Gaya media Pratama, 2008), hlm. 56

menentukan cara pandang bangsa Indonesia mengenai sifat hakikat negara Indonesia. Dalam hal ini, sifat hakikat negara Indonesia ditentukan oleh landasan falsafah bangsa Indonesia, yakni Pancasila.⁴

Pancasila yang terdiri atas lima buah sila yang memuat norma kehidupan berbangsa dan negara Indonesia. Di Indonesia, Pancasila memiliki peran sebagai dasar falsafah atau *philosophische grondslag*⁵ dan pandangan hidup (*weltanschauung*) bagi masyarakat Indonesia. Nilai-nilai yang dianut di dalam Pancasila inilah yang harus diresapi dalam kehidupan bernegara. Maka untuk mengimplementasikan Pancasila dalam setiap sendi kehidupan bernegara, pengimplementasiannya tertuang ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (“UUDNRI 1945”)⁶

UUDNRI 1945 merupakan *gerund norm* dari Negara Indonesia sehingga norma yang terdapat di dalamnya merupakan norma tertinggi dan menjadi dasar bagi terbentuk dan berlakunya norma hukum lainnya. Dalam sejarah panjang stitusi Indonesia, UUDNRI 1945 mengalami perubahan sebanyak empat kali, yakni pada tahun 1999 sampai dengan 2002. Amandemen tersebut adalah hasil dari dorongan masyarakat sebagai implementasi dari reformasi.⁷

Dari keempat perubahan, terdapat pasal-pasal yang sama sekali tidak mengalami perubahan sejak awal dibentuknya UUDNRI 1945. Pasal-pasal yang

⁴ Hotma Sibuea, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Erlangga), hlm. 107

⁵ A.T Soegito, “Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai Pokok Kaidah Fundamental Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pendekatan historis)” *Jurnal Ketatanegaraan* Vol. 1 Desember 2016, hlm. 48

⁶ Tri Budiyono, “Memanusiakan Manusia (Revitalisasi Nilai-Nilai Pancasila dalam kehidupan Berbangsa dan Bernegara)”, *Jurnal Majelis* No. 1, 2016, hlm. 171

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 130

tidak diubah diyakini telah memenuhi kebutuhan dan telah sesuai dengan norma bangsa Indonesia. Salah satu pasal yang tidak mengalami perubahan adalah Pasal 33 khususnya pada ayat (3), yang berbunyi sebagai berikut : “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Pasal 33 ayat (3) diyakini sebagai landasan bagi negara dalam menguasai sektor penting, yaitu Sumber Daya Alam. Ditegaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam Indonesia ditegaskan untuk sebesar-besarnya diperuntukkan bagi kemakmuran rakyat. Dalam hal ini, mineral, batubara, aluminium dan hasil tambang lainnya merupakan kekayaan alam Indonesia yang terkandung di dalam bumi yang tidak terbarukan, sehingga pengelolaannya perlu dilakukan dengan pengawasan yang transparan, optimal, efisien, dan secara berkelanjutan serta berkeadilan agar masyarakat dapat memperoleh manfaat sebesar-besarnya secara berkelanjutan.⁸

Tidak dapat dipungkiri bahwa seiring berjalannya waktu, pengaruh globalisasi banyak mempengaruhi terealisasinya Pasal 33 UUD 1945 ayat (3). Pasal 33 sering kali dianggap sebagai ‘angin surga’ bagi masyarakat yang berharap kepada para pengagas dan pendiri republik ini untuk memberikan sebesar-besar kemakmuran kepada rakyat.⁹

Namun, pada era globalisasi sekarang ini Pasal 33 UUD 1945 ayat (3) direalisasikan melalui dunia bisnis yang merupakan ujung tombak dalam

⁸ Undang-Undang no. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (LN No. 22 Tahun 1967, TLN No. 2831), Penjelasan Atas Undang-Undang no. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

⁹ *Ibid.*,

memajukan perekonomian Negara. Maka sejatinya, keberadaan suatu perusahaan yang dimiliki negara merupakan salah satu pilar penting bagi perekonomian Indonesia; pilar penting ini sering kali kita kenal dengan Badan Usaha Milik Negara (**“BUMN”**).

Amanah ini kemudian diejawantahkan oleh pemerintah, dengan membentuk badan usaha yang dimiliki dan dikontrol oleh negara. Pemerintah membentuk badan usaha semacam ini bertujuan agar pemerintah dapat mengendalikan pasar dalam ranah nasional.¹⁰ BUMN khususnya BUMN berbentuk Persero didedikasikan untuk mendeskripsikan suatu badan usaha berbadan usaha berbadan hukum (*legal entity*) di Indonesia yang sebagian besar atau seluruh sahamnya dimiliki oleh Negara. Adapun kehadiran kepemilikan Negara adalah bentuk campur tangan Negara dalam melakukan kegiatan di bidang ekonomi dan perdagangan dalam skala nasional nasional.¹¹ Adapun sebagai badan usaha berbadan hukum, BUMN mengadopsi karakteristik dan prinsip umum suatu perusahaan yang adalah entitas yang mandiri (*separate legal entity*) dan tanggung jawab yang terbatas (*limited liability*).¹²

Dalam perkembangannya, BUMN bukan hanya terdiri dari Perusahaan Umum (**“Perum”**) tetapi juga terdiri dari perusahaan Perseroan Terbatas (**“PT”**). Perbedaan antara Perum dan PT dapat dilihat dari kepemilikan saham. Perum merupakan BUMN yang 100% sahamnya dimiliki oleh Negara, sedangkan Perseroan Terbatas merupakan BUMN yang > 51% sahamnya dimiliki oleh Negara,

¹⁰ EOCED, *State-Owned Enterprises in the Development Process*, (Paris: EOCED Publishing, 2015), hlm. 22

¹¹ Andriani Nurdin, *Kepailitan BUMN Persero Berdasarkan Asas Kepastian Hukum*, (Bandung: Alumni, 2012), hlm. 52

¹² *Ibid.*,

yang memiliki tujuan utamanya adalah untuk mengejar keuntungan. Adapun keuntungan yang ingin BUMN capai adalah dengan memberikan penambahan penerimaan negara dan juga memberikan sumbangan bagi perekonomian nasional, mengejar keuntungan, menyediakan barang dan/atau jasa dengan kualitas tinggi dan memadai bagi masyarakat, menjadi perintis kegiatan usaha yang belum dilaksanakan sektor swasta dan turut aktif dalam memberikan bimbingan dan juga bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.¹³

Oleh sebab itu, untuk mencapai tujuan ini, Negara mencanangkan kebijakan untuk menerapkan konsep *holding company* BUMN dengan harapan kebijakan ini dapat menciptakan suatu ekosistem BUMN Persero yang kuat. Adapun skema *holding* ini merupakan Agenda Prioritas Presiden Joko Widodo “Nawacita” yang tertuang di dalam butir 6 dan butir 7, yang pada intinya menegaskan bahwa daya saing dan produktivitas Indonesia di pasar internasional haruslah ditingkatkan agar BUMN dapat mewujudkan kemandiriannya, khususnya dalam sektor strategis ekonomi domestik.¹⁴ Jalur ini perlu ditempuh agar BUMN di Indonesia dapat terus dirampingkan, namun skala usaha semakin besar. Sehingga *span of control* Pemerintah terhadap BUMN semakin efektif dan terkendali namun juga BUMN mampu bersaing dengan perusahaan swasta. Perusahaan Induk atau *Holding Company* merupakan bentuk nyata upaya pemerintah dalam melakukan perampingan BUMN berdasarkan jenis usaha. Dalam hal ini, *Holding* BUMN

¹³ Undang-Undang no. 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (LN No. 70 Tahun 2003, TLN No. 4297), Pasal 1 angka 2

¹⁴ Direktorat PPI, “Nawacita: 9 Program Perubahan untuk Indonesia”, <<https://kominfo.go.id/content/detail/5484/nawacita-9-program-perubahan-untuk-indonesia/0/infografis>> diakses pada 15/07/21

Pertambangan diharapkan dapat meningkatkan nilai perusahaan BUMN sektor tambang yang masih lemah dan menciptakan proses hilir¹⁵

Dalam menerapkan *holding company* ini, negara harus menempuh proses *restrukturisasi*, di mana beberapa BUMN Persero merubah statusnya menjadi Perseroan Terbatas yang lalu disertai dengan pemindahan saham milik negara di BUMN Persero tersebut kepada Perusahaan Induk. Dengan demikian, pasca dilakukannya pelepasan status persero ini untuk menjadi anak perusahaan grup BUMN, konsekuensi yang berlaku di antaranya sebagaimana didefinisikan dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Negara BUMN No. PER-03/MBU/2012 tahun 2012 tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan BUMN, anak perusahaan BUMN didefinisikan sebagai perseroan terbatas yang sebagian dikendalikan oleh BUMN.

Selanjutnya, pengertian “anak perusahaan BUMN” yang diatur dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-03/MBU/2012 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara menegaskan bahwa “Anak Perusahaan BUMN, yang selanjutnya disebut Anak Perusahaan adalah perseroan terbatas yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh BUMN atau perseroan terbatas yang dikendalikan oleh BUMN.” Dikendalikannya anak perusahaan oleh negara juga ditegaskan di dalam Peraturan Pemerintah no. 47 tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal

¹⁵ Hafizh Mulia, “Sejarah Freeport di Indonesia dan Mengapa Keberadaannya Begitu Kontroversial”, <<https://asumsi.co/post/inilah-sejarah-dan-pelanggaran-pelanggaran-yang-dilakukan-freeport-selama-di-indonesia>> , [diakses pada 30/05/21]

Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Inalum (“PP 47/2017”). Pengendalian ini dapat dilakukan oleh negara dengan hadirnya Saham Seri A Dwiwarna. Saham Seri A Dwiwarna merupakan saham dengan kewenangan istimewa; Negara merupakan pemilik tunggal Saham Seri A Dwiwarna ini.¹⁶

Adapun Pemegang Saham Seri A secara khusus hanya dimiliki oleh Pemerintahan Republik Indonesia di BUMN sebagai perwakilan Negara. Saham Seri A Dwiwarna yang disisipkan ini merupakan Saham Istimewa, yang dimana Saham ini hanya berjumlah 1 (satu) lembar Saham yang disisipkan ke dalam setiap anak perusahaan *holding* BUMN ini memiliki hak-hak istimewa yang tidak dimiliki oleh pemegang saham lainnya. Kehadiran hak istimewa ini diperuntukkan agar Indonesia dapat mengamankan Pasal 33 UUDNRI yang telah disebutkan sebelumnya; Indonesia tetap memiliki *span of control* yang efisien terhadap anak-anak perusahaan *holding* BUMN yang walaupun sudah menjadi *separate legal entity*.

Sejatinya, negara sebagai pemegang saham dwiwarna memegang kendali layaknya pemegang saham mayoritas. Hak-hak istimewa yang dimiliki pemegang saham seri A antara lain : (i) mencalonkan anggota direksi dan dewan komisaris; (ii) melakukan peningkatan modal; (iii) mengubah Anggaran Dasar; (iv) melakukan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan; (v) melakukan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan; (vi) melakukan pembubaran dan likuidasi; (vii) mengangkat dan memberhentikan anggota direksi dan komisaris.¹⁷ Kewenangan

¹⁶ Peraturan Pemerintah no. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan perseroan (Persero) PT. Indonesia Asahan Aluminium, (LN No. 229 Tahun 2017)

¹⁷ Keputusan Mahkamah Agung No. 7 P/HUM/2018, hlm. 66

dan hak istimewa lebih milik negara ini juga diatur secara lebih lanjut di dalam setiap Anggaran Dasar anak perusahaan *holding* BUMN. Meskipun anak perusahaan tidak lagi tunduk sepenuhnya pada UU BUMN, Pemerintah tetap memiliki kendali terhadap anak perusahaan eks BUMN dimaksud melalui saham Dwi Warna, dan mewajibkan BUMN induk memiliki mayoritas saham (lebih dari 51%) pada anak perusahaan BUMN dimaksud.¹⁸

Hal ini dapat dilihat dari pembentukan *holding company* yang baru-baru ini terjadi di BUMN di bidang Pertambangan. Berlandaskan Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Indonesia Ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Indonesia Asahan Aluminium (“PP 47/2017”). Di dalam PP ini diatur mengenai proses restrukturisasi, singkatnya seluruh saham seri B yang dimiliki oleh Anak Perusahaan untuk dimiliki oleh anak perusahaan untuk dimiliki oleh Inalum, yang lalu kemudian pemerintah menyertakan kepada masing-masing anak perusahaan tersebut berupa saham seri A dwiwarna.¹⁹

Namun, jika diteliti dan ditinjau secara lebih lanjut, muncullah permasalahan yang mempertanyakan metode pembentukan *holding company* BUMN Pertambangan ini. Permasalahan yang paling mendasar adalah mengenai landasan secara yuridis bagi terbentuknya *holding company* ini; Indonesia belum mengenal konsep *Holding Company*, hal ini juga akibat tidak adanya ketentuan

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 66

¹⁹ *Ibid.*,

mengenai *holding company* di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Adapun dengan tidak adanya landasan secara yuridis bagi konsep *Holding Company*, menimbulkan ketidakpastian hukum, sehingga kewenangan Pemegang Saham Seri A Dwiwarna ini seiring berjalannya waktu terus meluas dan kuat, sehingga Negara Sebagai Pemegang Saham Seri A Dwiwarna seolah-olah bertindak seperti Pemegang Saham Tunggal, dan menjadikan peranannya ini sebagai alter-ego dari pemerintahan Indonesia yang dapat berlindung di balik *limited liability* setiap anak perusahaan *holding* BUMN yang adalah Perseroan Terbatas.

Seperti contoh yang akan dibahas nantinya, tidak sedikit badan hukum maupun perseorangan yang mengajukan permohonan untuk menguji materi terhadap skema *Holding* Perusahaan ini yang dituangkan di dalam dasar hukum nya yaitu dalam bentuk Peraturan Pemerintah mengenai Penambahan Penyertaan Modal Negara. Kurangnya kejelasan ini dapat dilihat di dalam Putusan yang nantinya akan dibahas oleh Penulis di dalam Tulisan ini; dapat terlihat dengan jelas bahwa dari keempat Putusan yang Penulis teliti, masyarakat masihlah asing dengan kehadiran konsep Saham Seri A ini, sehingga Saham Seri A justru dianggap merugikan masyarakat Indonesia. Dengan demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa pada saat konsep ini telah diterapkan, pengelolaan dan kepengurusan perusahaan dapat berpotensi menimbulkan permasalahan.

Potensi permasalahan juga hadir dari sisi pemerintah yang terkesan setengah hati. Satu sisi *Holding Company* BUMN tunduk sepenuhnya pada UUPT, namun disisi lain, *Holding Company* BUMN juga harus sepenuhnya tunduk kepada UUPT. Dualisme ini harus diikuti oleh *Holding Company* BUMN oleh karena negara

menerbitkan kepada masing-masing anak perusahaan grup BUMN saham seri A Dwiwarna yang memiliki kekuatan suara setara dan bahkan lebih besar dari mayoritas pemegang saham lainnya untuk mengontrol anak perusahaan tersebut.

Polemik-polemik ini mengantarkan Penulis kepada muara berpikir; dalam kesempatan kali ini Penulis akan meninjau secara lebih dalam terkait dengan kewenangan pemegang Saham Seri A Dwiwarna. Secara lebih spesifik, Penulis dalam kesempatan ini mengkaji apa yang dampak dari disisipkannya Saham Seri A oleh Pemerintah kepada anak-anak perusahaan *Holding* BUMN dengan Perseroan Terbatas lainnya; sejauh mana kewenangan pemegang Saham Seri A Dwiwarna ini dalam mengatur arah bisnis anak perusahaan, begitu juga dengan induk perusahaan *Holding* BUMN. Berdasarkan uraian dan alasan yang telah disebutkan di atas, Penulis juga melihat bahwa sangatlah dibutuhkan kejelasan terkait status hukum anak-anak perusahaan *holding* BUMN Pertambangan dalam hubungannya dengan Negara sebagai pemegang Saham Seri A Dwiwarna dengan mencari tahu karakteristik, kewenangan serta pertanggungjawaban pemegang Saham Seri A Dwiwarna, agar ke depannya setiap perusahaan yang tergabung di dalam *Holding* BUMN Pertambangan ini dapat berpegang kepada hak dan kewajibannya masing-masing. Sehingga penelitian ini berjudul **“Kewenangan Pemegang Saham Seri A Dwiwarna Dalam Holding BUMN”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang sebagaimana terpapar di atas, timbullah rumusan masalah yang akan dibahas dalam makalah ini, yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana pendefinisian Saham Seri A Dwiwarna di Indonesia?
2. Bagaimana pertanggungjawaban pemegang Saham Seri A Dwiwarna pada anak perusahaan *holding company* BUMN?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang dan rumusan masalah tersebut di atas, dapat dirumuskan bahwa tujuan dari penelitian adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui definisi Saham Seri A Dwiwarna di Indonesia.
2. Mengetahui pertanggungjawaban pemegang Saham Seri A Dwiwarna pada anak perusahaan *holding* BUMN.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Untuk menambah ilmu pengetahuan, memperluas cakrawala berpikir serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil penelitian dalam bentuk tulisan;

2. Untuk memperkaya khasanah ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang hukum itu sendiri maupun penegakan hukum pada umumnya;
3. Penelitian ini secara khusus bermanfaat dalam rangka menganalisa dan menjawab keingintahuan terhadap perumusan masalah dalam penelitian. Selain itu, penelitian ini juga bermanfaat dalam memberikan kontribusi pemikiran dalam menunjang perkembangan ilmu hukum khususnya pada pola dan metode pembentukan perusahaan grup BUMN Persero serta status hukum anak-anak perusahaannya.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Instansi Pemerintah

Memberikan landasan atau acuan bagi institusi pemerintah dalam pembentukan regulasi terkait perseroan terbatas dan BUMN agar ke depannya dapat mengakomodir secara tepat, efektif dan efisien dalam pembentukan Holding Company BUMN Persero dan tepat dalam menempatkan kedudukan hukum anak-anak perusahaan secara tepat.

2. Masyarakat

Memberikan sumbangan pemikiran kepada masyarakat sebagai bentuk dari mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana diamanatkan di dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945 sebagai konstitusi negara.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penelitian ini terdiri dari 5 (lima) bab, yaitu sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Bab I berisi pendahuluan yang terbagi menjadi 5 (lima) bagian, yakni latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penelitian.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab II berisikan landasan teori dan landasan konseptual yang berisikan teori-teori hukum yang relevan dengan isu atau permasalahan hukum yang dibahas dan difokuskan dalam penelitian ini. Landasan konseptual menguraikan konsep-konsep yang menjadi dasar pemikiran yang digunakan pada analisis rumusan masalah.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab III menjelaskan mengenai metode pendekatan yang menjadi landasan penelitian, yaitu metode pendekatan, jenis penelitian, tipe penelitian, sumber dan jenis data, teknik pengumpulan data dan teknik analisis data.

BAB IV HASIL ANALISIS DAN PENELITIAN

Dalam hasil penelitian peneliti akan menjawab rumusan masalah yang ada, yakni : (i) pengaturan anak perusahaan *holding* tambang BUMN di Indonesia; (ii) kedudukan hukum anak perusahaan *holding* tambang BUMN di Indonesia.

BAB V PENUTUP

Bab terakhir yang akan menyajikan kesimpulan dan saran terkait penelitian yang telah peneliti lakukan.