



Analisis Hukum Terhadap Restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Sektor Minyak Dan Bumi

Putri Ayu Pratiwi

putriayupratiwi44@gmail.com

Ningrum Natasya Sirait, Mahmul Siregar, Jelly Leviza

Abstract. The state established a SOE to seek natural wealth for the people's welfare. There are two Sector SOE of Oil and Gas namely PT Pertamina and PT PGN. In an effort to boost the performance of SOE, the Government has restructured the synergy of similar BUMN. The Government established Oil and Gas SOE Holding through Government regulation number 6 of 2018 concerning Addition of capital participation into PT Pertamina share capital. Through the Government Regulation, making Pertamina as the parent company of SOE oil and gas, PGN as a subsidiary and resulting in the status of the PT PGN Tbk Company (Persero) changing into a limited liability company that fully complies with the limited company Law, PGN is no longer a BUMN. Government regulation number 6 of 2018 as the legal basis for the establishment of the Oil and Gas Holding raises a mismatch of the legal rules between the Company Law and the BUMN Law and the State Finance Law, the State Treasury Law and the Oil and Gas Law which results in legal uncertainty. The absence of legislation governing state-owned holding increasingly makes it unclear in managing BUMN. The transfer of State shares to PGN to Pertamina resulted in PGN being subject to the Company Law. However, in the explanation of Government Regulation Number 72 of 2016, that a subsidiary in this case PGN is equated with a BUMN. Therefore, the provisions of Government Regulation Number 72 of 2016 and Government Regulation Number 6 of 2018 are only to legalize the establishment of Oil and Gas SOE Holding but do not make it absolutely a Limited Liability Company.

Keywords: restructuritation, state own company, oil and gas

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Negara menguasai kekayaan alam, tetapi Negara tidak dapat mengusahakannya secara langsung untuk menghasilkan keuntungan. Negara mendirikan Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut BUMN) untuk mengusahakan kekayaan alam tersebut demi kemakmuran rakyat.¹ Minyak dan Gas Bumi (selanjutnya disebut Migas) sebagai sumber daya alam strategis yang terkandung di dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh Negara. Migas mempunyai peranan penting terutama sebagai sumber energi di dalam negeri, bahan baku industri dan sebagai sumber penerimaan Negara rutin.² Komoditas ini mempunyai peranan penting dalam perekonomian nasional sehingga pengelolaannya harus dapat secara maksimal memberikan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, penguasaan oleh Negara diselenggarakan oleh pemerintah dengan membentuk BUMN di sektor Migas. Kegiatan usaha di sektor Migas dilakukan oleh PT Pertamina (Persero) (selanjutnya disebut Pertamina) dan PT Perusahaan Gas Negara (selanjutnya disebut PGN) yang bertugas mengelola Migas.

Era perdagangan bebas mengharuskan setiap Negara memiliki daya saing ekonomi agar dapat memenangkan persaingan global. BUMN perlu disehatkan dan diperbesar agar mampu bersaing dengan perusahaan asing di pasar dalam negeri maupun pasar global. Sebagai upaya mendorong kinerja BUMN, pemerintah melakukan restrukturisasi BUMN melalui pembentukan

¹Andriani Nurdin, *Kepailitan BUMN Persero berdasarkan Asas Kepastian Hukum*, (Bandung: PT Alumni, 2012), hal. 1.

²Syaiful Bakhri, *Hukum Migas: Telaah Penggunaan Hukum Pidana dalam Perundang-undangan*, (Jakarta: Kreasi TotalMedia, 2012), hal. 86.

*Holding Company*³. Pemerintah membentuk *Holding* BUMN di sektor Minyak dan Gas (selanjutnya disebut *Holding* BUMN Migas) untuk mensinergikan BUMN sejenis. Melalui integrasi ini *Holding* BUMN Migas pun diharapkan menghasilkan sejumlah manfaat diantaranya menciptakan efisiensi dalam rantai bisnis gas bumi. Sehingga tercipta harga gas yang lebih terjangkau kepada konsumen, meningkatkan kapasitas dan volume pengelolaan gas bumi nasional dengan menghemat biaya investasi agar tidak terjadi duplikasi pembangunan infrastruktur antara PGN dan Pertamina.⁴

Guna memperkuat struktur permodalan dan meningkatkan kapasitas usaha Perusahaan Perseroan (selanjutnya disebut Persero). Pemerintah perlu melakukan penambahan penyertaan modal Negara Republik Indonesia ke dalam modal saham Pertamina. Modal ini berasal dari pengalihan seluruh saham Seri B milik Negara Republik Indonesia pada PGN. Berdasarkan pengalihan saham Seri B, Negara melakukan kontrol terhadap PGN melalui kepemilikan saham Seri A dwi warna dengan kewenangan sebagaimana diatur dalam anggaran dasar. Pertamina menjadi Pemegang Saham PGN.⁵ Sehingga Pertamina sebagai *Holding* (induk perusahaan) BUMN Migas mengarahkan PGN selaku *Sub Holding* (anak perusahaan) mengelola bisnis gas secara terintegrasi di Indonesia. PT Pertamina Gas (selanjutnya disingkat dengan Pertamina Gas) akan diintegrasikan sebagai anak usaha PGN dalam kerangka *Holding* BUMN Migas sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2018 (selanjutnya disebut PP Nomor 6 Tahun 2018).

Landasan yuridis yang selama ini dijadikan legitimasi secara *legal* pembentukan *Holding* BUMN adalah Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 (selanjutnya disebut PP Nomor 72 Tahun 2016) merupakan perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN. Pada Pasal 2 A ayat (1) PP No 72 Tahun 2016 disebutkan 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.”

Terdapat perbedaan konsep antara penyertaan modal Negara kepada BUMN berdasarkan UU Keuangan Negara dengan penyertaan modal Negara kepada anak perusahaan BUMN yang diatur dalam PP Nomor 72 Tahun 2016. Penyertaan modal Negara kepada BUMN merupakan penyertaan langsung yang dilakukan langsung oleh pemerintah yang modalnya berasal dari APBN. Sementara, penyertaan modal Negara kepada anak perusahaan BUMN sebagaimana dalam PP Nomor 72 Tahun 2016, penyertaan modal Negara yang berasal dari saham milik Negara pada BUMN atau perseroan terbatas kepada BUMN ataupun terhadap perseroan terbatas lain tidak melalui mekanisme pembahasan di DPR. Saat pemerintah menyertakan modal kepada BUMN menjadi saham sudah melalui mekanisme APBN, sehingga statusnya berubah menjadi “kekayaan Negara yang dipisahkan”. Penjelasan Pasal 4 UU BUMN disebutkan bahwa kekayaan Negara yang dipisahkan tidak lagi mengikuti mekanisme APBN.⁶

Hal yang kontroversi selanjutnya terkait status anak perusahaan BUMN. Berdasarkan Pasal 1 angka (1) UU BUMN dapat disimpulkan bahwa anak perusahaan BUMN bukanlah termasuk kedalam BUMN. Berdasarkan pasal tersebut dijelaskan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan. Namun pada Pasal 2A ayat (2) PP Nomor 72 Tahun 2016 dijelaskan bahwa dalam hal kekayaan Negara berupa saham milik Negara pada BUMN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) d dijadikan penyertaan modal Negara 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. Pasal tersebut juga dijadikan dasar hukum dalam pembentukan *Holding* BUMN. Padahal dalam UU BUMN tidak terdapat aturan yang mengatur tentang anak perusahaan ataupun mengenai *Holding Company*.

³*Holding Company* adalah suatu perusahaan yang bertujuan untuk memiliki saham dalam satu atau lebih perusahaan dan/atau mengatur satu atau lebih perusahaan lain tersebut, dalam Munir Fuady, *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis*, (Jakarta: Citra Aditya Bakti, 2002), hal. 84.

⁴Pertamina, <https://www.pertamina.com/id/news-room/news-release/pertamina-menyatukan-pgn-dan-pertagas-untuk-peningkatan-bisnis-gas-nasional>, (diakses pada pukul 22.25 Selasa 5 februari 2019)

⁵Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pertamina.

⁶DIH BUMN, <http://jdih.bumn.go.id/berita/menjawab-isu-isu-di-seputar-terbitnya-Peraturan-Pemerintah-72-tahun-2016> (diakses pada tanggal 10 Desember 2018 pukul 15.30 WIB).

Penambahan penyertaan modal ke dalam modal saham Perusahaan Pertamina melalui PP Nomor 6 Tahun 2018 mengakibatkan status Perusahaan PGN berubah menjadi perseroan terbatas yang tunduk sepenuhnya pada UUPT. Maka status PGN sebagai perusahaan BUMN dihapus, PGN tidak dianggap sebagai BUMN. Itu berarti PGN akan menjadi anak usaha Pertamina dengan status perusahaan swasta. Hal tersebut menimbulkan pertanyaan apakah PGN tidak dapat bertindak sebagai perintis kegiatan usaha hulu karena berstatus swasta, tidak lagi memperoleh prioritas alokasi gas bumi, dan PGN tidak lagi dapat melaksanakan fungsi kewajiban pelayanan umum (*public service obligation*/PSO)⁷. Berubahnya status PGN akan menimbulkan benturan terhadap Pasal 33 UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lain terkait pengelolaan Migas, khususnya mengenai kewajiban PGN dalam pelayanan umum.

Permasalahan

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka yang menjadi permasalahan penelitian ini adalah :

1. Apakah restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara di sektor minyak dan gas yang dilakukan Pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2018 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pertamina sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimanakah akibat hukum dari restrukturisasi terhadap penguasaan atas gas bumi setelah PT PGN tidak lagi BUMN sebagaimana dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2018 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pertamina ?

Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan di atas maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis mengenai restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara di sektor Migas yang dilakukan Pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2018 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pertamina apakah sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Untuk menganalisis akibat hukum dari restrukturisasi terhadap penguasaan Negara atas gas setelah PT PGN tidak lagi dikategorikan BUMN sebagaimana dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2018 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pertamina.

KERANGKA TEORI

Adapun kerangka teori-teori yang dipergunakan dalam penelitian ini yakni :

a. Teori Organ

Berdasarkan teori Organ, dimana Otto Von Gierke menyatakan bahwa badan hukum itu menjadi suatu badan yang membentuk kehendaknya dengan perantaraan alat-alat atau organ-organ badan tersebut. Misalnya anggota-anggotanya atau pengurusnya seperti manusia yang mengucap kehendaknya dengan perantaraan mulutnya atau dengan perantaraan tangannya jika kehendak tersebut ditulis di atas kertas.⁸ Apa yang mereka (organ) putuskan adalah kehendak dari badan hukum. Dimana kehendak untuk melakukan aksi korporasi dengan melakukan akuisisi merupakan kehendak organ dalam RUPS. Oleh karena itu, penerapan teori organ dalam penelitian ini untuk menganalisis aksi korporasi yakni Pertamina dalam melakukan akuisisi terhadap saham PGN.

b. Teori Negara Kesejahteraan

R. Kranenburg, menyatakan bahwa Negara harus secara aktif mengupayakan kesejahteraan, bertindak adil yang dapat dirasakan seluruh masyarakat secara merata dan

⁷Kewajiban pelayanan umum atau *public service obligation* (PSO) sebagaimana diatur dalam Pasal 66 UU BUMN. Berdasarkan Pasal 66 UU BUMN, pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN. Apabila penugasan tersebut menurut kajian secara finansial tidak *feasible* (layak), pemerintah harus memberikan kompensasi atas semua biaya yang telah dikeluarkan oleh BUMN tersebut termasuk margin yang diharapkan.

⁸Chaidir Ali, *Op.Cit.*, hal. 32-33.

seimbang.⁹ Oleh karena itu, Negara menjadi pemegang kendali atas pengelolaan sumber daya alam demi hajat hidup orang banyak melalui BUMN. Hajat hidup orang banyak yang dalam teori ekonomi disebut sebagai kebutuhan dasar manusia (*human basic needs*) dapat diproduksi dan didistribusikan secara lebih merata untuk setiap warga Negara.¹⁰ Salah satu cara agar Negara menjadi pemegang kendali adalah dengan menjadi pemilik saham mayoritas pada BUMN demi kesejahteraan rakyat.

c. Teori Kepastian Hukum

Adanya aturan hukum, maka masyarakat dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh pemerintah.¹¹ Adapun yang menimbulkan ketidakpastian hukum dalam restrukturisasi BUMN adalah tidak adanya regulasi yang jelas mengaturnya. Kemudian tidak ada aturan teknis yang mengatur tentang pembentukan *Holding* BUMN serta pengawasan terhadap pelaksanaannya. Hal ini diakibatkan tumpang tindihnya regulasi mengenai BUMN. Oleh karena itu, penerapan teori kepastian hukum dalam penelitian ini untuk mengetahui kejelasan peraturan pemerintah. Selain itu, teori kepastian hukum berguna untuk melihat adanya ketertiban dalam hubungan antara pemerintah dengan pengelola BUMN.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Penguasaan Negara Republik Indonesia atas Minyak dan Gas Bumi

Landasan konstitusional hak menguasai Negara terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sebagaimana pada Pasal 33 ayat (3) UUD, menyebutkan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Indonesia merupakan Negara yang kaya akan bahan galian (tambang). Migas dikuasai oleh Negara sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Tujuan penguasaan Negara adalah agar kekayaan nasional tersebut dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia. Oleh karena itu, baik kepentingan perseorangan, masyarakat, maupun pelaku usaha, tidak memiliki hak menguasai atau pun memiliki Migas yang terkandung di dalamnya.¹²

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UU Migas, menyatakan bahwa Migas sebagai sumber daya alam strategis tak terbarukan yang terkandung di dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh Negara,¹³ hanya diusahakan oleh Negara¹⁴ dilaksanakan oleh Perusahaan Negara semata-mata.¹⁵ Ketentuan inilah yang melahirkan Pertamina.¹⁶

Selain Pertamina yang mempunyai kegiatan usaha Migas ada PGN yang dibentuk berdasarkan PP Nomor 37 Tahun 1994 sebagai BUMN di sektor Migas. PGN merupakan perusahaan nasional Indonesia terbesar di bidang transmisi dan distribusi gas bumi yang berperan besar dalam pemenuhan gas bumi domestik. PGN secara berkesinambungan mengintegrasikan rantai bisnis gas bumi dari hulu sampai hilir demi melayani masyarakat.¹⁷

Berdasarkan penjabaran diatas dapat disimpulkan bahwa penyaluran gas bumi merupakan upaya implementasi dari Pasal 33 UUD 1945. Pasal tersebut mengamanatkan pemerintah untuk mengambil penguasaan sepenuhnya atas sumber daya alam yang menguasai

⁹R. Kranenburgdan Tk. B. Sabaroedin, *Ilmu Negara Umum*, Cet.XI, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1989), hal. 115.

¹⁰Zainal Arifin Hoesein, “Peran Negara dalam Mengembangkan Sistem Ekonomi Kerakyatan Menurut UUD 1945”, *Jurnal Ius Qua Iustum*, Vol. 23, No. 3, 2016, hal. 514.

¹¹Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2008), hal. 158.

¹²Bagir Manan, *Op. Cit.*, hal. 284.

¹³Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, Pasal 4 ayat (1).

¹⁴Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Prp No.44 Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi.

¹⁵Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Prp No.44 Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi.

¹⁶Melalui satu Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan Presiden pada 20 Agustus 1968. PN PERMINA yang bergerak di bidang produksi digabung dengan PN PERTAMIN yang bergerak di bidang pemasaran guna menyatukan tenaga, modal dan sumber daya yang kala itu sangat terbatas. Perusahaan gabungan tersebut dinamakan PN Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Nasional (Pertamina). (lihat <http://www.pertamina.com/company-profile/sejarah-pertamina/1968-integrasi-pengelolaan-migas-indonesia/> diakses pada tanggal 16 Maret 2019, pukul 08.20 WIB)

¹⁷PT Perusahaan Gas Negara (Persero) Tbk, https://pgn.co.id/tentang-kami#about_pgn, (diakses pada tanggal 30 Maret 2019 Pukul 12.50 WIB).

hajat hidup orang banyak. Gas bumi merupakan sumber daya alam berupa bahan bakar gas yang mempunyai peranan penting bagi Negara maupun masyarakat. Maka seharusnya pengusahaan dan pemanfaatan gas bumi harus dikuasai sepenuhnya oleh pemerintah melalui PGN sebagai BUMN untuk dipergunakan dalam rangka mencapai tujuan nasional yakni menciptakan masyarakat yang sejahtera. Namun PGN dan Pertamina sama-sama berada dalam rantai bisnis gas bumi. Pertamina melalui anak perusahaannya PT Pertamina Gas (Pertagas) melakukan pengusahaan gas bumi yang mengakibatkan duplikasi pembangunan infrastruktur antara PGN dan Pertagas. Tidak sinergisnya antara PGN dan Pertagas mengakibatkan pengelolaan yang tidak efisien.

Analisis Terhadap Restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Sektor Migas Melalui PP Nomor 6 Tahun 2018

Restrukturisasi merupakan upaya penyehatan BUMN yang merupakan salah satu langkah strategis untuk memperbaiki kondisi internal perusahaan guna memperbaiki kinerja dan meningkatkan nilai perusahaan.¹⁸ Restrukturisasi BUMN dimaksudkan agar BUMN dapat beroperasi secara efisien, transparan, dan profesional. Pemerintah melakukan restrukturisasi BUMN Migas melalui pembentukan *Holding Company*. Pembentukan *Holding* BUMN dimaksudkan untuk mensinergikan, mengefisienkan, dan meningkatkan skala usaha BUMN agar mampu bersaing dengan perusahaan swasta dan perusahaan asing.

Namun sampai saat tulisan ini dibuat tidak ada pengaturan *Holding* yang secara spesifik membahas tentang *Holding Company* di Indonesia. Di dalam UUPT tidak disebutkan secara rinci tentang pengertian dan pengaturan tentang pembentukan *Holding* itu sendiri. Sehingga sering menimbulkan perdebatan tidak saja dikalangan akademisi, peradilan, praktisi dan para politisi. Meskipun dalam UUPT tidak ada pengaturan secara spesifik tentang *Holding* BUMN, akan tetapi dalam UUPT diatur berbagai bentuk restrukturisasi PT yang dapat berujung pada terbentuknya *Holding Company*, seperti merger, konsolidasi, akuisisi dan *spin off* (pemisahan).

Akibat dari ketidakadanya pengaturan yang secara spesifik membahas pengaturan *Holding* akan berdampak pada hak dan kewajiban antara anak perusahaan dengan induk perusahaan. Sehingga hak dan kewajiban dari anak dan induk perusahaan jika dilihat dari kebiasaan-kebiasaan yang berkembang dalam praktek sehari-hari hanya melihat dari segi manajemen (keuangan) dan finansial. Tidak diketahui secara jelas apa saja yang merupakan hak dan kewajiban *Holding Company* terhadap anak perusahaan.

Oleh karena itu, realisasi terhadap pembentukan induk usaha (*Holding*) BUMN berdasarkan sektor bisnis yang sama sebaiknya disikapi dan dilaksanakan secara hati-hati. Sebab, ada sejumlah potensi hukum yang mungkin muncul ke permukaan ketika proses *Holding* BUMN direalisasikan. Potensi hukum tersebut yakni adanya risiko kerugian yang semakin besar, monopoli pasar, dan karena belum ada aturan yang jelas mengatur tentang batasan tanggungjawab kewajiban antara anak perusahaan dengan induk perusahaan, maka akan berpotensi menimbulkan masalah jika terjadi sengketa hukum nantinya.

Penambahan Penyertaan Modal Negara Berasal dari Pengalihan Saham Negara pada PT PGN Tbk Kepada PT Pertamina

Ketentuan pada Pasal 2A PP 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 menjadi dasar hukum dalam pembentukan *Holding* BUMN. Dengan cara melakukan PMN yang bersumber dari pergeseran saham milik Negara pada BUMN dan/atau PT tertentu kepada BUMN dan/atau PT lainnya. Berdasarkan ketentuan tersebut maka, Pemerintah membentuk *Holding* BUMN sektor Migas dengan pengalihan saham melalui PP Nomor 6 Tahun 2018 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Ke Dalam Modal Saham Pertamina.

Penambahan penyertaan modal ke dalam modal saham Pertamina yang berasal dari pengalihan seluruh saham Seri B milik Negara Republik Indonesia pada PGN menimbulkan beberapa ketidaksesuaian dengan perundang-undangan lain. Seperti Pasal 2 ayat (2) huruf d PP Nomor 72 tahun 2016 tidak masuk dalam UU BUMN sebagai sumber PMN di BUMN. Tidak adanya ketentuan mengenai sumber PMN yang berasal dari pengalihan saham milik negara pada BUMN dalam UU BUMN menimbulkan ketidakpastian hukum, serta tidak adanya definisi mengenai anak perusahaan BUMN dalam UU BUMN.

Selanjutnya, seharusnya dapat dipahami bahwa PP Nomor 72 Tahun 2016 sifatnya hanya merubah dan menambah pasal yang ada pada PP Nomor 44 Tahun 2005. Pemerintah seharusnya cermat terhadap PP Nomor 44 Tahun 2005 yang tegas mengatakan bahwa penyertaan dan penatausahaan modal Negara dalam rangka pendirian atau penyertaan ke dalam BUMN dan/atau

¹⁸Pasal 1 angka 11 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

PT yang sebagian sahamnya dimiliki oleh Negara diatur oleh PP.¹⁹ Artinya, Pasal 4 ayat (6) UU BUMN tersebut ditujukan untuk PMN perihal pendirian atau penyertaan kepada BUMN. Di situ tegas para pihaknya adalah Negara kepada BUMN. Lalu, mengapa kemudian dalam Pasal 2A PP Nomor 72 Tahun 2016 mengatur mekanisme PMN berupa saham milik Negara pada BUMN kepada BUMN. Bukankah ini melampaui bahkan melemahkan perintah dari UU BUMN Pasal 4 ayat (6).

Apalagi tujuan dan fungsi PP dibuat untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam UU yang secara tegas menyebutnya sebagaimana diatur Pasal 12 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berbunyi materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya. Frasa sebagaimana mestinya adalah materi muatan yang diatur dalam PP tidak boleh menyimpang dari materi yang diatur dalam UU yang bersangkutan. Akibatnya terjadi tumpang tindih pada peraturan perundang-undangan tersebut, maka menurut asas yang tepat diterapkan yaitu asas *lex superior derogat legi inferior* yang artinya peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan yang rendah (asas hierarki). Asas ini digunakan apabila terjadi pertentangan, dalam hal ini yang diperhatikan adalah hierarki peraturan perundang-undangan. Ketika terjadi pertentangan antara PP dengan Undang-Undang, maka yang digunakan adalah Undang-Undang karena Undang-Undang lebih tinggi derajatnya.²⁰

Ketidaksesuaian berikutnya pada ketentuan dalam PP Nomor 72 tahun 2016 yang bertentangan dengan UU BUMN dan konstitusi UUD. Hal ini dikarenakan yang disebut BUMN adalah jika sebagian besar modalnya dimiliki Negara melalui penyertaan langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan dan yang bisa mendapatkan kebijakan khusus Negara termasuk pengelolaan sumber daya alam hanya BUMN. Hal itu berdampak kepada permasalahan sampai sejauh mana keuangan Negara mengucur ke anak usaha tersebut.

Selain itu terdapat ketentuan tentang anak perusahaan dari induk (*Holding*) mempunyai hak istimewa sama seperti BUMN untuk mendapatkan kebijakan khusus Negara/pemerintah, termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam. Kondisi seperti itu juga masih menjadi perdebatan lantaran pada praktiknya terdapat perlakuan khusus terhadap anak perusahaan dari BUMN induk diperlakukan sama seperti layaknya BUMN. Ketentuan tentang perlakuan yang sama atau disamakan tersebut dijelaskan dalam penjelasan atas PP Nomor 72 Tahun 2016. Namun haruslah dimengerti bahwa "disamakan" bukan berarti dapat diartikan sama seperti BUMN. Maka sekarang PGN berstatus swasta bukan BUMN. Jadi tidak bisa melakukan PSO karena penugasan khususnya hanya untuk BUMN.

Berdasarkan penjabaran diatas, jelas bahwa dikeluarkannya PP No 72 Tahun 2016 hanya untuk melegalkan pembentukan *Holding* BUMN tanpa memperhatikan akan Undang-Undang diatasnya. Dengan demikian, penambahan PMN dari PGN kepada Pertamina menimbulkan ketidakpastian hukum dan akan berdampak terhadap peran pengawasan dan fungsi audit BPK serta KPK. BPK tidak bisa lagi langsung mengaudit PGN tetapi melalui audit Pertamina.

Akibat Hukum Terhadap Pengusahaan Gas Bumi oleh PT PGN Setelah Berstatus Bukan BUMN

Guna optimalisasi pemanfaatan energi domestik yang berkelanjutan, terjangkau dan handal (*sustainable, affordable and reliable*) menuju postur bauran energi ideal, maka dilakukan restrukturisasi organisasi dalam rangka mempercepat sinergi efisiensi. Restrukturisasi dengan pembentukan *Holding* BUMN sektor Energi (Migas) antara Pertamina dan PGN dengan tujuan mengoptimalkan pengelolaan gas domestik antara PGN dan Pertamina. Namun timbul disharmoni regulasi terhadap pembentukan *Holding* BUMN.

Pengalihan saham Negara pada menjadikan PGN menjadi PT yang tunduk sepenuhnya pada UUPT maka, bertentangan dengan Pasal 2 ayat (1) huruf a UU BUMN. BUMN adalah jika sebagian besar modalnya dimiliki Negara melalui penyertaan langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan dan yang bisa mendapatkan kebijakan khusus Negara termasuk pengelolaan sumber daya alam hanya BUMN. Namun berdasarkan penjelasan PP 72 Nomor 2016 terdapat ketentuan tentang menyamakan anak perusahaan dari induk (*Holding*) mempunyai hak istimewa sama seperti BUMN untuk mendapatkan kebijakan khusus Negara/pemerintah, termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam. Anak perusahaan "disamakan" dengan BUMN maka dikhawatirkan akan menimbulkan permasalahan hukum dikemudian hari.

¹⁹Pasal 4 ayat (6) UU BUMN

²⁰ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*, (Yogyakarta, 2004), hal.56. Lihat juga penjelasan Pasal 7 ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai berikut; "dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan "hierarki" adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi".

Selanjutnya pada ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU Migas yang menyatakan bahwa penguasaan oleh Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan. Sesuai Filosofi “penguasaan oleh Negara” adalah terciptanya ketahanan nasional (*national security*) di bidang energi dengan sasaran utama penyediaan dan pendistribusian ke seluruh wilayah Indonesia. Hal ini berarti bahwa makna hak menguasai Negara terhadap cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai Negara. Penguasaan oleh Negara yang diwujudkan dengan kepemilikan secara langsung oleh Negara diwujudkan dalam bentuk pengelolaan oleh BUMN.

Ketiadaan akses langsung Negara terhadap PGN yang sudah tidak lagi menjadi BUMN mengurangi fungsi kontrol Negara terhadap PGN yang saat ini sudah tidak lagi berstatus BUMN. Berkurangnya kontrol Negara terhadap BUMN yang sudah tidak lagi berstatus BUMN (menjadi anak perusahaan dalam sebuah *Holding* BUMN). Dengan demikian, PGN sebagai anak perusahaan BUMN tidak menjadi objek pemeriksaan utama oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) selain itu juga menghambat penegakan hukum (tindak pidana korupsi) dalam hal terdapat penyimpangan di anak perusahaan BUMN karena tipisnya pemisahan (pembedaan) keuangan Negara dengan keuangan korporasi dalam keuangan anak perusahaan BUMN. Hal ini tentunya juga menghambat Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan penegak hukum lain untuk menjangkau penyimpangan (korupsi) di anak perusahaan BUMN.

Kemudian terhadap aset perusahaan BUMN yang sudah tidak lagi berstatus BUMN, maka berpotensi terjadi privatisasi dan penjualan aset terhadap PGN sebagai eks BUMN tanpa diketahui oleh Negara. Sebuah BUMN bisa saja dijual (privatisasi/divestasi) dengan cara dijadikan dulu anak perusahaan BUMN *Holding* dan setelah itu kapan saja dapat dijual oleh BUMN induknya tanpa melalui mekanisme kontrol oleh Negara sebagaimana diatur dalam UU BUMN dan UU Keuangan Negara serta tanpa perlu persetujuan DPR RI. Dapat dikatakan telah terjadi swastanisasi BUMN karena dengan tunduk sepenuhnya pada UU PT berarti sama dengan perusahaan swasta lainnya dalam ranah hukum privat. Oleh karena itu, PP Nomor 6 Tahun 2018 bertentangan dengan UU Keuangan Negara, UU BUMN dan UU Migas.

Tidak lagi berstatus menjadi BUMN, maka PGN tidak akan lagi memberikan penerimaan Negara secara langsung, karena keuntungan dari eks BUMN tidak diserahkan secara langsung kepada Negara. Melainkan kepada Pertamina selaku BUMN induk *Holding*, baru kemudian Pertamina menyeter kepada Negara sesuai dengan posisi keuangan Pertamina. Artinya hasil keuntungan PGN tidak bisa langsung diterima Negara dan jumlahnya belum tentu sama dengan keuntungan sebenarnya dari PGN karena tergantung kondisi keuangan Pertamina selaku *Holding*, yang bisa jadi melakukan subsidi silang terhadap anak perusahaan lain. Kemudian dengan tidak lagi menjadi BUMN, maka PGN dapat dipailitkan.

Padahal PGN telah mendukung kebutuhan gas bumi di Indonesia sejak 1859 dan terus-menerus menginvestasikan kembali hasil yang diperoleh dari aktivitas distribusi dan transmisi gas kedalam bisnis ini, hingga mencapai titik di mana lebih dari 70% infrastruktur gas bumi di Indonesia yang ada dikembangkan oleh PGN. Namun pengalihan saham milik Negara pada PGN menjadi PT yang tunduk sepenuhnya pada UUPT mengakibatkan tidak terlaksananya ketentuan dalam Pasal 66 ayat (1) UU BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum. PGN sebagai perusahaan swasta tidak lagi memiliki kewajiban untuk melaksanakan penugasan khusus yang dapat diartikan sama dengan kewajiban pelayanan umum PSO.

Namun berdasarkan ketentuan dalam PP Nomor 72 Tahun 2016 yang sudah dijabarkan diatas, bahwa PGN tidaklah sepenuhnya tunduk dengan UUPT karena mendapatkan perlakuan sama seperti BUMN. Perlakuan yang sama tersebut terlihat dengan adanya penugasan pemerintah atau melaksanakan pelayanan umum dan mendapatkan kebijakan khusus dalam pengelolaan sumber daya alam dengan perlakuan tertentu sebagaimana diberlakukan bagi BUMN.²¹ Disamakan dengan BUMN berarti PGN tidaklah tunduk dengan UUPT dan tidak ada artinya berubah status menjadi swasta karena tetap diperlakukan seperti BUMN. Oleh karena itu, dengan PGN yang diperlakukan sama saja seperti masih berstatus BUMN maka telah menimbulkan ketidakpastian hukum. Jelas adanya inkonsistensi pemerintah dalam membuat kebijakan akan berpotensi menimbulkan masalah nantinya. Beban PGN akan semakin berat karena sebagai perusahaan swasta tapi harus mengemban kewajiban pelayanan umum sama seperti BUMN. Selain itu apabila disamakan dengan BUMN maka, apabila PGN nantinya dalam melakukan usahanya menimbulkan kerugian Negara, jadi akan disebut kerugian negara atau tidak. Kemudian apabila terjadi permasalahan hukum, PGN akan menyelesaikan sengketa hukum itu sebagai swasta atau BUMN jika memang disamakan dengan BUMN.

²¹Pasalayat 2A ayat (7) PP 72 Tahun 2016.

Penerapan Teori Organ, Teori Negara Kesejahteraan dan Teori Kepastian Hukum

Sesuai dengan teori *welfare State* (Negara Kesejahteraan) bahwa Negara harus secara aktif mengupayakan kesejahteraan, bertindak adil yang dapat dirasakan seluruh masyarakat secara merata dan seimbang, bukan mensejahterakan golongan tertentu tapi seluruh rakyat. Oleh karena itu, apabila cabang produksi penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh pihak swasta yang berorientasi pada keuntungan, maka tidak akan menjamin adanya pemerataan akses terhadap hasil cabang produksi tersebut.

Selayaknya korporasi lainnya BUMN perlu diperbesar agar mampu bersaing dalam pasar global. Maka restrukturisasi BUMN sektor Migas dianggap sebagai aksi korporasi. BUMN sebagai badan hukum memiliki kehendak sebagaimana maksud dan tujuan pendiriannya. Kehendak yang nyata dilaksanakan oleh organ-organ pengurus dan pemegang saham dirumuskan dan diimplementasikan dalam bentuk pelaksanaan program kerja yang mengarah kepada terwujudnya kehendak yang telah ditetapkan sesuai dengan teori Organ.

Aksi korporasi tersebut berdasarkan RUPS maka sesuai dengan teori organ tindakan pembentukan *Holding* berdasarkan pengalihan saham tanpa persetujuan DPR dapat dibedakan. Apalagi pembentukan *Holding* ini dengan alasan yang tepat untuk kepentingan perusahaan demi keuntungan. Sebagaimana ketentuan dalam Pasal 91 UU BUMN bahwa selain organ BUMN, pihak lain manapun dilarang campur tangan dalam pengurusan BUMN.

Namun terdapat inkonsisten pemerintah dalam ketentuan PP 72 Tahun 2016 yang menyamakan seperti BUMN. Tidak konsistennya pemerintah telah menimbulkan ketidakpastian hukum. Tidak jelas sebenarnya PGN sepenuhnya tunduk pada UUPT seperti ketentuan dalam PP Nomor 6 Tahun 2018 atau mengikuti ketentuan PP 72 Tahun 2016 yang berarti sama saja tetap sebagai BUMN.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan beberapa hal penting, yakni sebagai berikut :

1. Restrukturisasi BUMN di sektor Migas yang dilakukan pemerintah melalui PP Nomor 6 Tahun 2018 mengakibatkan bertabrakannya antara UUPT dengan UU BUMN dan UU Keuangan Negara serta UU Migas yang menimbulkan ketidakpastian hukum.
2. Pembentukan Holding Migas sebagai hasil restrukturisasi BUMN mengakibatkan pengalihan saham Negara pada PGN kepada Pertamina. Pengalihan saham tersebut mengakibatkan PGN tunduk pada UUPT, artinya PGN bukan lagi BUMN tetapi swasta. Namun pada penjelasan PP Nomor 72 Tahun 2016 bahwa anak perusahaan dalam hal ini PGN d"disamakan" dengan BUMN. Maka dapat diartikan bahwa PGN tetap disamakan seperti BUMN bukan swasta. Oleh karena itu, ketentuan PP Nomor 72 Tahun 2016 dan PP Nomor 6 Tahun 2018 hanya untuk melegalkan pembentukan Holding BUMN Migas namun tidak membuatnya mutlak menjadi Perseroan Terbatas (swasta). Dengan demikian, PGN tetap dapat sepenuhnya melakukan pengusahaan gas bumi.

Saran

Beberapa saran yang dapat diberikan terkait penelitian di atas antara lain :

1. Pemerintah dan DPR sebaiknya saling bersinergi untuk melakukan harmonisasi terhadap UU Keuangan Negara, UU BUMN, UU Perseroan Terbatas, dan UU Perbendaharaan Negara dan menambahkan ketentuan mengenai Holding BUMN ke dalam UU tersebut.
2. Menteri BUMN hendaknya memberi ketentuan dalam anggaran dasar dan mengeluarkan Peraturan Menteri BUMN mengenai mekanisme operasional Holding BUMN, terkait pengendalian perusahaan induk terhadap anak perusahaan, dan batasan tanggungjawab.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Ali, Chaidir. *Badan Hukum*, Bandung: PT Alumni, 1999.
- Bakhri, Syaiful. *Hukum Migas: Telaah Penggunaan Hukum Pidana dalam Perundang-undangan*, Jakarta: Kreasi TotalMedia, 2012.
- Fuady, Munir. *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis*, Jakarta: Citra Aditya Bakti, 2002.
- Manan, Bagir. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju, 1995.
- Manan, Bagir. *Aspek Hukum Penguasaan Daerah Atas Bahan Galian, Seminar Nasional Pembangunan*, Bandung: LP-UNPAD, 1995.

- Manan, Bagir. *Hukum Positif Indonesia*, Yogyakarta, 2004.
- Nuridin, Andriani. *Kepailitan BUMN Persero berdasarkan Asas Kepastian Hukum*, Bandung: PT Alumni, 2012.
- R. Kranenburg dan Tk. B. Sabarudin, *Ilmu Negara Umum*, Cet. XI, Jakarta: Pradnya Paramita, 1989.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2008.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara
- Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Prp Tahun 1960 Tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi.
- Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada BUMN dan Perseroan Terbatas.
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pertamina.

Jurnal

- Zainal Arifin Hoesein, "Peran Negara dalam Mengembangkan Sistem Ekonomi Kerakyatan Menurut UUD 1945", *Jurnal Ius Qua Iustum*, Vol. 23, No. 3, 2016.

Internet

- PT Perusahaan Gas Negara (Persero) Tbk, https://pgn.co.id/tentang-kami#about_pgn, (diakses pada tanggal 30 Maret 2019 Pukul 12.50 WIB).
- Pertamina, <https://www.pertamina.com/id/news-room/news-release/pertamina-menyatukan-pgn-dan-pertagas-untuk-peningkatan-bisnis-gas-nasional>, (diakses pada pukul 22.25 Selasa 5 februari 2019)
- JDIH BUMN, <http://jdih.bumn.go.id/berita/menjawab-isu-isu-di-seputar-terbitnya-Peraturan-Pemerintah72-tahun-2016> (diakses pada tanggal 10 Desember 2018 pukul 15.30 WIB).