

**SKRIPSI**

**ASPEK HUKUM PROSES PEMBENTUKAN *HOLDING*  
*COMPANY* BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN)  
KLASTER KAWASAN INDUSTRI**

**Disusun dan diajukan oleh**

**AMIROH ALIFIANI**

**B011181423**



**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
DEPARTEMEN HUKUM KEPERDATAAN  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2023**

**HALAMAN JUDUL**

**ASPEK HUKUM PROSES PEMBENTUKAN *HOLDING COMPANY*  
BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) KLASSTER KAWASAN  
INDUSTRI**

**OLEH  
AMIROH ALIFIANI  
B011 18 1 423**

**SKRIPSI**

**Dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada  
Departemen Hukum Keperdataan Program Studi Ilmu Hukum**

**PEMINATAN HUKUM EKONOMI DAN BISNIS  
DEPARTEMEN HUKUM KEPERDATAAN  
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2023**

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa:

Nama : AMIROH ALIFIANI

Nomor Induk Mahasiswa : B011181423

Departemen : Hukum Keperdataan

Judul : Aspek Hukum Proses Pembentukan  *Holding Company* Badan Usaha Milik Negara (BUMN)  
Klaster Kawasan Industri

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

Makassar, 6 Juni 2023

Pembimbing Utama



Dr. Oky Deviany, S.H., M.H.  
NIP. 196509061990022001

Pembimbing Pendamping



Andi Suci Wahyuni, S.H., M.Kn.  
NIP. 198312132019032008

## PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,  
RISET, DAN TEKNOLOGI  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan  
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

### PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: AMIROH ALIFIANI
N I M	: B011181423
Program Studi	: Ilmu Hukum
Departemen	: Hukum Keperdataan
Judul Skripsi	: ASPEK HUKUM PROSES PEMBENTUKAN HOLDING COMPANY BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) KLASTER KAWASAN INDUSTRI

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Juni 2023

  
Dekan  
KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN, RISET, DAN TEKNOLOGI  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS HUKUM  
Prof. Dr. Hamzah Halim .SH.,M.H.,M.A.P.  
NIP: 19731231 199903 1 003

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Amiroh Alifiani  
NIM : B011 18 1 423  
Departemen : Hukum Keperdataan  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul “Aspek Hukum Proses Pembentukan  *Holding Company*  Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Klaster Kawasan Industri” adalah BENAR merupakan hasil karya saya sendiri dan bukan merupakan pengambil-alihan tulisan orang lain. Apabila dikemudian hari Skripsi karya saya terbukti sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 6 Juni 2023

Yang Menyatakan

Amiroh Alifiani

## ABSTRAK

**AMIROH ALIFIANI (B011181423) dengan Judul “Aspek Hukum Proses Pembentukan Holding Company Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Klaster Kawasan Industri”.** Dibimbing oleh Oky Deviany sebagai Pembimbing Utama dan Andi Suci Wahyuni sebagai Pembimbing Pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kesesuaian proses pengalihan saham pemerintah menjadi saham PT Danareksa (Persero) dengan ketentuan perundang-undangan dan menganalisis perlindungan hak-hak pemegang saham minoritas dalam proses *holding company* PT Danareksa (Persero).

Jenis penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual. Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan konseptual dilakukan karena belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini ialah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier dan bahan nonhukum.

Adapun hasil penelitian ini, yaitu: 1) Pengalihan saham pemerintah menjadi saham PT Danareksa (Persero) dilakukan dengan PP 72/2016, namun pemberlakuan ketentuan dalam PP 72/2016 terkait penyertaan modal negara tidak sinkron terhadap ketentuan yang mengatur keuangan negara dan anak perusahaan BUMN. Terdapat juga praktik di sejumlah *holding* BUMN yang membentuk *virtual holding* dan anak perusahaan pada *holding* BUMN yang tetap diperlakukan seperti BUMN; 2) Proses *holding* yang dilakukan oleh Kementerian BUMN bersama PT Danareksa (Persero) belum memperhatikan hak pemegang saham minoritas, dalam hal ini Pemerintah Provinsi/Kota, meskipun sudah jelas diatur dalam UUPT 2007 bahwa pemegang saham minoritas juga seharusnya ikut terlibat. Maka dari itu diperlukan adanya upaya perlindungan hukum pemegang saham minoritas.

**Kata Kunci:** Badan Usaha Milik Negara (BUMN), *Holding Company*, Kawasan Industri

## ABSTRACT

**AMIROH ALIFIANI (B011181423) with the title "Legal Aspects of the Process of Establishing a Holding Company of State-Owned Enterprises (BUMN) Industrial Estate Cluster".** Guided by Oky Deviany as the Main Supervisor and Andi Suci Wahyuni as the Co-Supervisor.

This study aims to analyze the suitability of the process of transferring government shares into shares of PT Danareksa (Persero) with statutory provisions and analyze the protection of the rights of minority shareholders in the holding company process of PT Danareksa (Persero).

This type of research uses normative legal research with a statutory approach and conceptual approach. The statutory approach is carried out by examining all laws related to the legal issues being addressed. The conceptual approach is carried out because there is no or no rule of law for the problem at hand. The legal materials used in this research are primary legal materials, secondary legal materials, tertiary legal materials and non-legal materials.

The results of this study, namely: 1) The transfer of government shares into shares of PT Danareksa (Persero) is carried out with PP 72/2016, but the enforcement of the provisions in PP 72/2016 related to state equity participation is not synchronized with the provisions governing state finances and subsidiaries of BUMN. There are also practices in a number of SOE holding companies that form virtual holding companies and subsidiaries in SOE holding companies that are still treated like SOEs; 2) The holding process carried out by the Ministry of SOEs together with PT Danareksa (Persero) has not paid attention to the rights of minority shareholders, in this case the Provincial / City Government, although it is clearly regulated in the 2007 Company Law that minority shareholders should also be involved. Therefore, there is a need for legal protection of minority shareholders.

**Keywords:** Holding Company, Industrial Estate, State-Owned Enterprises (BUMN),

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah Rabbil Alamin, puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT. Tuhan semesta alam, atas segala rahmat, karunia, dan hidayah-Nya yang melimpah sehingga penulis mampu menyelesaikan karya ilmiah skripsi yang berjudul “Aspek Hukum Proses Pembentukan  *Holding Company*  Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Klaster Kawasan Industri”, sebagai tugas akhir dalam menyelesaikan Program Strata Sarjana Satu di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Salam dan shalawat tak lupa untuk senantiasa penulis kirimkan kepada Baginda Rasulullah Shallallahu Alaihi Wasallam. Semoga Allah senantiasa merahmati beliau beserta seluruh keluarganya, sahabat-sahabatnya dan umatnya.

Skripsi ini penulis persembahkan kepada kedua orangtua tercinta, Ayahanda Ir. Alif Abadi, M.M. dan Ibunda Dr. Aulia Rifai, S.H., M.H. yang penuh kesabaran, ketulusan dan kasih sayang mendoakan, membesarkan, dan tak henti-hentinya memberikan semangat kepada penulis dalam menjalani studi ini. Begitu pula dengan ketiga saudara penulis, Rezasyah Alifiadi, S.T., M.T., Muhammad Ar-Razi Alifiansyah dan Anasya Alifiah. Ketiga saudara penulis telah memberikan banyak dukungan dan motivasi yang tak henti-hentinya bagi penulis. Dari lubuk hati penulis yang paling dalam, penulis mengucapkan terima kasih kepada orangtua dan saudara penulis yang senantiasa menemani penulis.



Melalui kesempatan ini, penulis juga mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada para pihak yang telah sangat berjasa dalam proses penyusunan karya ilmiah ini. Penghargaan dan ucapan terima kasih penulis ucapkan kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A. selaku Rektor Universitas Hasanuddin periode 2018 – 2022, beserta jajarannya.
2. Prof. Dr. Jamaluddin Jompa, M.Si. selaku Rektor Universitas Hasanuddin periode 2022 – 2026, beserta jajarannya.
3. Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin periode 2018 – 2022, beserta para wakil dekan Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P., Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H., Dr. Muhammad Hasrul, S.H., M.H.
4. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin periode 2022 – 2026, beserta para wakil dekan, Prof. Dr. Maskun, S.H., M.H., LL.M., Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A., dan Dr. Ratnawati, S.H., M.H.
5. Prof. Dr. Maskun, S.H., M.H., LL.M. selaku Ketua Program Studi Strata Satu Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin periode 2018 – 2022.
6. Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn. selaku Ketua Program Studi Strata Satu Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin periode 2022 – 2026.

7. Dr. Winner Sitorus, S.H., M.H., LL.M selaku Ketua Departemen Hukum Keperdataan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin periode 2015 – 2022.
8. Dr. Aulia Rifai, S.H., M.H. selaku Ketua Departemen Hukum Keperdataan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan Amaliyah, S.H., M.H. selaku Sekretaris Departemen Hukum Keperdataan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
9. Dr. Oky Deviany, S.H., M.H. selaku Pembimbing Utama dan Andi Suci Wahyuni, S.H., M.Kn. selaku Pembimbing Pendamping atas segala bantuan, masukan, arahan, motivasi, dan dukungan yang sangat berarti sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
10. Dr. Winner Sitorus, S.H., M.H., LL.M. selaku Penilai Pertama dan Dr. Sakka Pati, S.H., M.H. selaku Penilai Kedua atas segala masukan, arahan, perbaikan dan dukungan yang sangat berarti sehingga penulis dapat belajar dan memperbaiki tulisan ini menjadi lebih baik.
11. Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn. selaku Pembimbing Akademik penulis.
12. Segenap Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang namanya tidak bisa disebutkan satu per satu namun sangat berjasa dalam mendidik dan memberikan dukungan kepada mahasiswanya, termasuk penulis.

13. Seluruh Staf Pegawai Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah banyak membantu melayani peradministrasian penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
14. Plt. Direktur Utama PT Danareksa (Persero); Plt. Direktur Utama PT Kawasan Industri Medan; Direktur Utama PT Kawasan Berikat Nusantara; Direktur Utama PT Kawasan Industri Wijayakusuma; Direktur Utama PT Kawasan Industri Makassar; Direktur Utama PT Surabaya Industrial Estate Rungkut; Direktur Utama PT Jakarta Industrial Estate Pulogadung yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melakukan wawancara agar terpenuhinya data dan informasi yang dibutuhkan dalam skripsi ini.
15. Staf Bagian Ekonomi Pemerintah Kota Makassar yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melakukan wawancara agar terpenuhinya data dan informasi yang dibutuhkan dalam skripsi ini.
16. Kepala Badan Pembinaan dan Pengawasan Badan Usaha Milik Daerah Provinsi DKI Jakarta beserta jajarannya yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melakukan wawancara agar terpenuhinya data dan informasi yang dibutuhkan dalam skripsi ini.
17. Keluarga besar Amandemen 2018 Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas segala suka dan duka selama berkuliah.
18. Teman-teman sejawat KKN Unhas Gel. 106 Wilayah Banten-DKI Jakarta-Yogyakarta-Bali atas segala inspirasi, dukungan dan motivasi bagi penulis dalam penyusunan skripsi ini.

19. Sahabat-sahabat pejuang S.H. yaitu, Andi Numratil Hidayah, Andi Wildah Fajriah Sani, S.H., Arlisa Ditami, S.H., dan Nadila Salsabila, atas segala inspirasi, motivasi, dan dukungan yang tulus serta selalu menemani penulis dari awal perkuliahan hingga menyelesaikan skripsi.
20. Teman-teman Angkatan Basis 12, SMA Islam Al-Azhar 12 Makassar, atas segala cerita, keluh-kesah, motivasi serta dukungannya kepada penulis.
21. Sahabat terbaik penulis, anggota Genk Padalle, Dinda Humayrah, S.Ked., Dhayen Aura Salsabillah, S.Ked., Erza Ghina Athirah, BA (Hons), Iftikareen Rayhane Soeyatno, S.I.Kom., Nur Inayah Magfirah, dan Sarah Cesar, S.Tr.Pel., yang telah menemani penulis sejak SMA dalam keadaan tawa serta tangis. Semoga sahabat-sahabat penulis senantiasa diberikan kebahagiaan dan kesuksesan dalam hidup.
22. Teman-teman peserta magang dan mentor Pinter Hukum atas segala ilmu, dukungan, motivasi, inspirasi dan sarannya kepada penulis.

Penulis sadar bahwa karya ilmiah ini masih sangat jauh dari kata sempurna. Oleh karena itu, penulis sangat berharap adanya kritikan dan saran yang membangun dari berbagai pihak agar karya ilmiah penulis menjadi lebih baik. Akhir kata, semoga karya ilmiah ini bermanfaat bagi banyak pihak.

Makassar, 6 Juni 2023

Amiroh Alifiani

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
PENGESAHAN SKRIPSI.....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	iv
PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN.....	v
ABSTRAK.....	vi
ABSTRACT.....	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI.....	xiii
DAFTAR TABEL.....	xv
DAFTAR GAMBAR.....	xvi
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Kegunaan Penelitian.....	11
E. Keaslian Penelitian.....	12
F. Metode Penelitian.....	14
<b>BAB II PROSES PENGALIHAN SAHAM PEMERINTAH DARI     BEBERAPA BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN)     PADA PEMBENTUKAN <i>HOLDING COMPANY</i> PT     DANAREKSA (PERSERO) BERDASARKAN KETENTUAN     PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG     BERLAKU.....</b>	<b>21</b>
A. Tinjauan Tentang Perseroan Terbatas.....	21
1. Pengertian dan Pengaturan Perseroan Terbatas.....	21
2. Pendirian dan Organ-Organ Perseroan Terbatas.....	23
B. Tinjauan Tentang Badan Usaha Milik Negara.....	32
1. Pengertian dan Pengaturan Badan Usaha Milik Negara....	32
2. Bentuk-Bentuk Badan Usaha Milik Negara.....	35
3. Pendirian Badan Usaha Milik Negara.....	36

4. Tingkat Kesehatan Pada Badan Usaha Milik Negara.....	38
C. Tinjauan Tentang <i> Holding Company</i> .....	39
1. Pengertian dan Pengaturan <i> Holding Company</i> .....	39
2. Tujuan dan Manfaat <i> Holding Company</i> Badan Usaha Milik Negara (BUMN).....	44
3. Mekanisme Pelaksanaan <i> Holding Company</i> .....	46
D. Tinjauan Tentang <i> Holding Company</i> PT Danareksa (Persero).....	50
E. Analisis Proses Pengalihan Saham Pemerintah Menjadi Saham PT Danareksa (Persero) Berdasarkan Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang Berlaku.....	55
1. <i> Holding Company</i> dalam Peraturan Perundang-Undangan yang Berlaku.....	55
2. Pengalihan Saham Pemerintah Menjadi Saham PT Danareksa (Persero).....	61
<b>BAB III HAK-HAK PEMEGANG SAHAM MINORITAS YANG MENDAPATKAN PERLINDUNGAN HUKUM DALAM PROSES <i> HOLDING COMPANY</i> PT DANAREKSA (PERSERO)</b> .....	<b>75</b>
A. Tinjauan Tentang Klasifikasi Saham.....	75
B. Tinjauan Tentang Pemegang Saham.....	78
C. Tinjauan Tentang Pemegang Saham Minoritas.....	83
1. Pengertian dan Pengaturan Pemegang Saham Minoritas.....	83
2. Pemegang Saham Minoritas Pada <i> Holding</i> Danareksa Klaster Kawasan Industri.....	84
D. Tinjauan Tentang Upaya Perlindungan Hukum Pemegang Saham Minoritas.....	89
E. Analisis Hak-Hak Pemegang Saham Minoritas yang Mendapatkan Perlindungan Hukum dalam Proses <i> Holding Company</i> PT Danareksa (Persero).....	92
<b>BAB IV PENUTUP</b> .....	<b>107</b>
A. Kesimpulan.....	107
B. Saran.....	107
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>109</b>

## DAFTAR TABEL

	<b>Halaman</b>
Tabel 2.1 Tingkat Kesehatan BUMN.....	38
Tabel 2.2 Tim Percepatan Konsolidasi BUMN Klaster Danareksa-PPA...	63
Tabel 2.3 Sub Klaster Kawasan Industri.....	65
Tabel 2.4 Perbandingan <i> Holding</i> Perkebunan dengan <i> Holding</i> Danareksa.....	72
Table 3.1 Komposisi Saham PT KIW.....	98

## DAFTAR GAMBAR

	<b>Halaman</b>
Gambar 3.1 Struktur <i> Holding </i> Danareksa Tahap Pertama.....	92
Gambar 3.2 Struktur <i> Holding </i> Danareksa Tahap Kedua.....	93



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan aktor ekonomi yang sangat penting perannya, maka kemampuan dan kinerja BUMN menjadi tumpuan harapan untuk dapat menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat, serta sebagai penghasil keuntungan bagi negara. Namun pada kenyataannya, keadaan tersebut sangat sulit diraih dikarenakan seringkali beberapa BUMN mengalami kerugian dalam penyelenggaraannya sehingga membebani anggaran belanja negara melalui subsidi maupun penambahan penyertaan modal negara (PMN) dalam BUMN yang bersangkutan. Dengan realitas seperti itu, maka upaya pembenahan dan penyempurnaan penyelenggaraan BUMN adalah hal yang tepat dan mendesak untuk dijalankan.<sup>1</sup>

Restrukturisasi sebagai upaya untuk merampingkan dan menyempurnakan BUMN dilakukan dengan membentuk perusahaan grup atau *holding company*. Perusahaan grup merupakan suatu kesatuan ekonomi yang tersusun dari perusahaan-perusahaan berbadan hukum mandiri yang ditandai sebagai induk dan anak perusahaan. Kemunculan perusahaan grup ditandai oleh perubahan

---

<sup>1</sup> Aminuddin Ilmar, 2004, *Privatisasi BUMN di Indonesia*, Hasanuddin University Press, Makassar, hlm. 3 – 4.

struktur organisasi perusahaan tunggal dengan model bisnis yang sederhana menjadi perusahaan grup dengan model bisnis yang lebih kompleks. Perusahaan grup ini terdiri dari perseroan-perseroan tunggal yang mempunyai kemandirian yuridis, tetapi terkait secara ekonomi oleh suatu kepemimpinan sentral.<sup>2</sup>

Sejarah gagasan  *Holding*  BUMN setidaknya sudah ada sejak tahun 1970 yang digagas oleh Duta Besar Indonesia untuk Jepang, Sayidiman Suryohadiprojo dan Menteri Perdagangan yang dijabat oleh Radius Prawiro. Kemudian Tanri Abeng yang menjabat sebagai Menteri BUMN pada akhir pemerintahan Soeharto meneruskan dan menyempurnakan gagasan  *holding*  tersebut.  *Holding*  BUMN baru terlaksana oleh Menteri BUMN Dahlan Iskan pada era Susilo Bambang Yudhoyono, dengan dibentuknya  *Holding*  Semen Indonesia. Perjalanan proses  *holding*  BUMN diteruskan oleh Pemerintahan Joko Widodo dengan disetujuinya pembentukan 6 (enam)  *holding*  BUMN yang terdiri dari pertambangan, minyak dan gas bumi, perumahan, jasa tol, jasa keuangan dan pangan.<sup>3</sup>

Kementerian BUMN di bawah pimpinan Menteri BUMN Erick Thohir, melakukan strategi restrukturisasi dan klusterisasi sehingga merampingkan profil BUMN dari semula berjumlah 157 (seratus lima

---

<sup>2</sup> Sulistiowati, 2010, *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis Perusahaan Grup di Indonesia*, Penerbit Erlangga, Jakarta, hlm. 23 – 31.

<sup>3</sup> Reza Triarda & Rafli Zulfikar, *Revitalisasi Indonesia Incorporated: Super Holding dan Internasionalisasi BUMN Indonesia*, *Jurnal Transformasi Global*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Brawijaya, Vol. 6, Nomor 1, Juni 2019, hlm. 42.

puluh tujuh) perusahaan menjadi 41 (empat puluh satu) perusahaan saja<sup>4</sup>, dibagi dalam 12 (dua belas) klaster dengan merujuk kesamaan sektor dan rantai pasok.

Salah satu *holding* yang terbentuk yaitu  *Holding Danareksa* yang ditunjuk untuk menjadi induk dari BUMN yang bermasalah, dalam hal ini ialah BUMN tidak sehat dan/atau BUMN kurang sehat. Merujuk pada Pasal 3 Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor KEP-100/MBU/2002 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Badan Usaha Milik Negara, penilaian tingkat kesehatan BUMN ditetapkan berdasarkan atas penilaian kinerja dari 3 (tiga) aspek yaitu keuangan, operasional dan administrasi.<sup>5</sup> Anggota  *Holding Danareksa* terdiri atas 20 (dua puluh) perusahaan dari berbagai sektor usaha, seperti infrastruktur, pengolahan air, kawasan industri, manufaktur, konsultan, dan media, dimana ke-20 (dua puluh) BUMN tersebut tergolong sebagai BUMN kurang sehat dan tidak sehat.<sup>6</sup>

Keputusan PT Danareksa (Persero) ditetapkan sebagai  *holding* telah disahkan oleh Presiden Joko Widodo melalui Peraturan Pemerintah Nomor 113 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1976 tentang Penyertaan Modal Negara

---

<sup>4</sup> Ridwan Nanda Mulyana, “*Danareksa Jadi Holding BUMN, Ini Sederet Anggotanya*”, <https://newssetup.kontan.co.id/news/danareksa-jadi-holding-bumn-ini-sederet-anggotanya>, Diakses pada 17 Desember 2021 pukul 20.16 WITA.

<sup>5</sup> Ketentuan Pasal 3 ayat (1) Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor: KEP-100/MBU/2002 Tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Badan Usaha Milik Negara, penilaian tingkat kesehatan BUMN digolongkan menjadi 3 (tiga), yaitu sehat, kurang sehat, dan tidak sehat.

<sup>6</sup>Ridwan Nanda Mulyana,  *Loc.Cit.*

Republik Indonesia Untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) “Dana Reksa” (selanjutnya disebut PP 113/2021) yang diundangkan dan mulai berlaku pada tanggal 10 November 2021. Ketetapan ini mengubah maksud dan tujuan PT Danareksa (Persero) dengan pertimbangan untuk mendukung kebijakan pemerintah dalam pembangunan perekonomian nasional, khususnya peningkatan kapasitas usaha BUMN dan/atau badan usaha lain.<sup>7</sup> Ketentuan Pasal 2 ayat (2) huruf (a) PP 113/2021 mengubah maksud dan tujuan PT Danareksa (Persero) yaitu untuk melaksanakan kegiatan usaha sebagai perusahaan *holding*, termasuk mendirikan atau turut serta dalam badan lain.

PT Danareksa (Persero) diresmikan sebagai  *Holding*  Pengelola BUMN Lintas Sektor atau disebut juga  *Holding*  Danareksa pada tanggal 20 Juli 2022 oleh Menteri BUMN Erick Thohir.<sup>8</sup> Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2022 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Danareksa (selanjutnya disebut PP 7/2022), terdapat 10 (sepuluh) perusahaan BUMN yang bergabung menjadi anggota  *Holding*  Danareksa tahap pertama, yakni PT Perusahaan Pengelola Aset, PT Kawasan Industri Medan (KIM), PT Kawasan Berikat Nusantara (KBN), PT Kawasan Industri Makassar

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> PT Danareksa (Persero). “ *Holding Danareksa, BUMN Spesialis Transformasi Pertama di Indonesia* ”, <https://www.danareksa.co.id/publikasi/holding-danareksa-bumn-spesialis-transformasi-pertama-di-indonesia>, Diakses pada 6 Agustus 2022 pukul 17.48 WITA.

(KIMA), PT Kawasan Industri Wijayakusuma (KIW), PT Surabaya Industrial Estate Rungkut (SIER), PT Jakarta Industrial Estate Pulogadung (JIEP), PT Balai Pustaka, PT Nindya Karya, dan PT Kliring Berjangka Indonesia. Sementara 10 (sepuluh) perusahaan lainnya akan bergabung dalam  *Holding*  Danareksa tahap kedua. PT Danareksa (Persero) sebagai induk perusahaan mengelompokkan anggota  *holding* -nya berdasarkan sektor dan lini usahanya sehingga terbentuk Sub Klaster Kawasan Industri yang terdiri dari 6 (enam) kawasan industri tersebut.

Diatur dalam Pasal 4 PP 7/2022 bahwa dengan ditambahkan penyertaan modal negara pada PT Danareksa (Persero), mengakibatkan status 10 (sepuluh) perseroan yang bergabung dalam  *Holding*  Danareksa berubah menjadi perseroan terbatas yang tunduk sepenuhnya pada UUPT 2007 dan PT Danareksa (Persero) menjadi pemegang saham pada 10 (sepuluh) anggota  *holding*  tersebut.

Pengaturan  *holding*  maupun klasterisasi secara khusus belum diatur dalam regulasi, namun terdapat beberapa pasal yang mengatur mengenai anak perusahaan sebagaimana tertera dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN), Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut UUPT 2007), 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 44/2005), serta 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 (selanjutnya disebut PP 72/2016).

Dibentuknya *holding company* pada BUMN ini mengakibatkan terjadinya konsep baru pada mekanisme pengalihan hak atas saham. Frasa pengalihan saham yang digunakan dalam UUPT 2007 ialah pemindahan hak atas saham.

Dasar hukum dilakukannya *holding* BUMN diatur melalui PP 72/2016 yang merupakan perubahan dari Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005. Mekanisme pengalihan hak atas saham dilakukan dengan penyertaan modal negara. Ditentukan dalam Pasal 3 ayat (1) PP 44/2005 bahwa setiap penyertaan modal negara atau penambahan penyertaan modal negara ke dalam BUMN dan perseroan terbatas yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Namun Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 mengatur ketentuan yang berbeda mengenai mekanisme penyertaan modal negara. Ketentuan Pasal 2A ayat (1) PP 72/2016 mengizinkan penyertaan modal negara dilakukan oleh Pemerintah Pusat tanpa melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

(APBN), mengesampingkan peran pengawasan dan fungsi audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap BUMN.<sup>9</sup> Pasal 2A ayat (7) yang mengatur status anak perusahaan BUMN, mengatur ketentuan yang berbeda dengan Pasal 1 angka 1 UU BUMN bahwa anak perusahaan BUMN bukanlah BUMN.

Selain itu, sebelum ditetapkannya  *Holding* Danareksa, BUMN Kawasan Industri yang akan menginduk ke PT Danareksa membentuk  *virtual holding* atau pra  *holding* yang membahas rencana strategis dan standarisasi masing-masing sub klaster agar ketika  *holding* terjadi, sudah ada konsolidasi di antara kawasan industri. Pembentukan  *virtual holding* ini dilaksanakan tanpa dasar peraturan disebabkan belum tersedianya standar tata cara persiapan  *holding* di Indonesia. Adapun berdasarkan wawancara pada pra penelitian yang penulis lakukan, dalam rangka pelaksanaan  *Holding* Danareksa, PT KBN selaku anggota  *holding* mengadakan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) secara tidak tuntas disebabkan Pemerintah RI selaku pemegang saham mayoritas pada PT KBN mengisyaratkan untuk segera bergabung dalam  *holding*.<sup>10</sup>

Kemudian, dalam kepemilikan saham pada kawasan industri tersebut, selain kepemilikan saham pemerintah, terdapat pula

---

<sup>9</sup> Agus Triyono, “*Aturan Holding BUMN Menuai Kritik*”, <https://amp.kontan.co.id/news/aturan-holding-bumn-menuai-kritik>, Diakses pada 16 Juni 2022 pukul 15.30 WITA.

<sup>10</sup> Pra Penelitian pada tanggal 14 Juli 2022, wawancara dengan Bapak Armen Amir, Tim Ahli Hukum PT Kawasan Berikat Nusantara.

kepemilikan pemerintah provinsi atau pemerintah daerah di dalamnya, misalnya PT Kawasan Berikat Nusantara (Persero) atau KBN dimiliki oleh Pemerintah RI melalui pemilikan saham sebesar 73,15% (tujuh puluh tiga koma lima belas persen) dan dimiliki oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta melalui pemilikan saham sebesar 26,85% (dua puluh enam koma delapan puluh lima persen),<sup>11</sup> sedangkan pada PT Kawasan Industri Makassar (KIMA), dimiliki oleh pemerintah RI melalui kepemilikan saham sebesar 60% (enam puluh persen), dimiliki oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan melalui pemilikan saham sebesar 30% (tiga puluh persen), dan dimiliki oleh Pemerintah Kota Makassar melalui pemilikan saham sebesar 10% (sepuluh persen).<sup>12</sup>

Ketetapan Pasal 14 ayat (1) UU BUMN mengatur Menteri bertindak selaku RUPS dalam hal seluruh saham Persero dimiliki oleh negara dan bertindak selaku pemegang saham pada Persero dan perseroan terbatas dalam hal tidak seluruh sahamnya dimiliki oleh negara. Maka dapat diketahui bahwa Menteri bertindak sebagai pemegang saham mayoritas, sementara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah pada kawasan industri berperan sebagai pemegang saham minoritas.

---

<sup>11</sup> PT Kawasan Berikat Nusantara (Persero), "*Pemegang Saham Mendukung Penuh Upaya KBN Selamatkan Aset Negara*", <https://kbn.co.id/article/pemegang-saham-mendukung-penuh-upaya-kbn-selamatkan-aset-negaraNTQ1NA>, Diakses pada 16 September 2021 pukul 09.26 WIB.

<sup>12</sup> Nurul Hidayat, "*RUPS KIMA Setujui Bagikan Dividen ke Pemegang Saham*", <https://www.google.com/amp/s/m.bisnis.com/amp/read/20190520/925044/rups-kima-setujui-bagikan-dividen-ke-pemegang-saham>, Diakses pada 16 September 2021 pukul 09.23 WIB.



Kementerian BUMN selaku pemegang saham mayoritas pada ke-6 (enam) kawasan industri tersebut melakukan sosialisasi bersama PT Danareksa (Persero) kepada para pemegang saham minoritas, dalam hal ini ialah pemerintah provinsi dan pemerintah kota. Sosialisasi dilakukan dengan pemaparan nilai tambah dari *holding* dan rencana pengalihan saham Pemerintah RI.

Namun setelah sosialisasi tersebut, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta selaku pemegang saham minoritas pada PT KBN menyampaikan bahwa mereka tidak dilibatkan lagi pada tahap-tahap selanjutnya.<sup>13</sup> Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dilibatkan kembali saat diajukannya permintaan persetujuan pelaksanaan *holding* yang merupakan tahap terakhir. Hal yang serupa juga terjadi pada Pemerintah Kota Makassar selaku pemegang saham minoritas pada PT KIMA, yang menyampaikan bahwa mereka hanya terlibat saat proses sosialisasi oleh Kementerian BUMN bersama PT Danareksa (Persero) di tahap awal kemudian tidak terlibat lagi dalam tahap selanjutnya.<sup>14</sup> Padahal pemegang saham minoritas seharusnya dilibatkan pada setiap proses *holding* ini, sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (2) UUPT 2007 bahwa setiap saham dalam klasifikasi yang sama memberikan kepada pemegangnya hak yang sama.

---

<sup>13</sup> Pra Penelitian pada tanggal 14 Juli 2022, wawancara dengan Bapak Armen Amir, Tim Ahli Hukum PT Kawasan Berikat Nusantara.

<sup>14</sup> Pra Penelitian pada tanggal 23 September 2022, wawancara dengan informan yang tidak dapat disebutkan namanya, Bagian Perekonomian Pemerintah Kota Makassar.

Berdasarkan uraian di atas, penulis melihat *holding company* BUMN Klaster Kawasan Industri terdapat permasalahan mengenai pengalihan saham Pemerintah Pusat ke PT Danareksa (Persero) disebabkan belum adanya peraturan perundang-undangan tentang *holding company* secara khusus di Indonesia, mengenai pelaksanaan *virtual holding* oleh BUMN Kawasan Industri sebelum terbentuknya *Holding* Danareksa yang tidak pernah diatur sebelumnya dalam peraturan perundang-undangan, dan mengenai perlindungan pemegang saham minoritas yang tidak dilibatkan dalam proses pengalihan saham Pemerintah RI menjadi saham PT Danareksa (Persero). Maka dari itu penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut tentang proses pengalihan saham pada PT Danareksa (Persero) serta perlindungan hukum pemegang saham minoritas dalam proses *holding* ini.

#### **B. Rumusan Masalah:**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah proses pengalihan saham pemerintah dari beberapa Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pada pembentukan *holding company* PT Danareksa (Persero) telah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku?

2. Apakah hak-hak pemegang saham minoritas telah mendapatkan perlindungan hukum dalam proses *holding company* PT Danareksa (Persero)?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas maka tujuan yang ingin dicapai oleh penulis ialah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan menentukan kesesuaian proses pengalihan saham pemerintah dari beberapa Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pada pembentukan *holding company* PT Danareksa (Persero) telah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
2. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan perlindungan hak-hak pemegang saham minoritas dalam proses *holding company* PT Danareksa (Persero).

### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan penulisan yang diharapkan melalui penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan pengetahuan serta pemahaman ilmu hukum mengenai hukum perusahaan, secara khusus tentang *holding company* Badan Usaha Milik Negara.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan menjadi bahan rujukan serta pertimbangan hukum bagi para praktisi hukum maupun instansi terkait dalam merumuskan kebijakan, peraturan dan saran hukum mengenai aksi korporasi *holding company* pada Badan Usaha Milik Negara.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Keaslian penelitian dibutuhkan sebagai bukti bahwa tidak adanya plagiasi antara penelitian sebelumnya dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis. Terdapat beberapa kemiripan antara penelitian terdahulu dengan usulan penelitian penulis. Berikut penelitian terdahulu sebagai perbandingan dengan penelitian penulis, yaitu:

1. Skripsi yang ditulis oleh Arya Devendra Fatzgani dari Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, tahun 2017, dengan judul “Tinjauan Hukum Terhadap Pembentukan Induk Perusahaan ( *Holding* ) Pada Badan Usaha Milik Negara”. Permasalahan dalam skripsi ini adalah: (1) Bagaimana pengaturan hukum  *holding*  BUMN pada sistem hukum nasional di Indonesia; dan (2) Bagaimana hubungan hukum induk perusahaan ( *holding* ) terhadap anak perusahaan pada BUMN.<sup>15</sup>

Terdapat kemiripan antara kajian Arya Devendra Fatzgani dengan penelitian penulis, yakni mengenai  *holding company*  pada BUMN

---

<sup>15</sup> Arya Devendra Fatzgani, 2017, *Tinjauan Hukum Terhadap Pembentukan Induk Perusahaan (Holding) Pada Badan Usaha Milik Negara*, Skripsi, Sarjana Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Sulawesi Selatan, hlm. 10.

sesuai dengan yang diatur dalam PP 72/2016. Namun terdapat pula perbedaan yaitu, Arya Devendra Fatzani mengkaji tentang studi kasus pada  *Holding Pupuk, Holding Kehutanan dan Holding Perkebunan*, yang mana seluruh sahamnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat sedangkan penulis meneliti  *Holding Danareksa Klaster Kawasan Industri* yang sahamnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi serta Pemerintah Kota/Daerah.

2. Skripsi yang ditulis oleh Ivo Eriska Ginting dari Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, tahun 2019, dengan judul “Implementasi  *Holding Company* Pada PT Perkebunan Nusantara III Medan”. Permasalahan pada skripsi ini adalah: (1) Bagaimana pengaturan hukum  *holding company* dalam Perseroan Terbatas sebagai Badan Usaha Milik Negara; (2) Bagaimana pembentukan  *holding company* dalam Perseroan Terbatas di Indonesia; dan (3) Bagaimana implementasi  *holding company* pada PT Perkebunan Nusantara III di Medan.<sup>16</sup>

Terdapat persamaan antara kajian Ivo Eriska Ginting dengan penelitian penulis, yakni mengenai pembentukan  *holding company* di Indonesia yang belum diatur secara spesifik dalam ketentuan hukum. Namun terdapat pula perbedaan, yaitu Ivo Eriska Ginting mengkaji pengaturan  *holding company* di Indonesia dengan

---

<sup>16</sup> Ivo Eriska Ginting, 2019,  *Implementasi Holding Company Pada PT Perkebunan Nusantara III Medan*, Skripsi, Sarjana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Sumatera Utara, hlm. 9.

implementasinya pada PT Perkebunan Nusantara III yang merujuk pada kesamaan sektor dengan Pemerintah Pusat sebagai pemegang sahamnya, sedangkan penulis meneliti mengenai  *Holding*  Danareksa yang terdiri dari berbagai sektor dan lini usaha, salah satunya ialah Klaster Kawasan Industri, dengan pemegang saham yang terbagi atas Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kota/Daerah.

## **F. Metode Penelitian**

Penelitian hukum adalah serangkaian kegiatan dengan metode ilmiah dalam mencari kebenaran dengan cara sistematis, utuh, dan konsisten.<sup>17</sup> Penelitian hukum pada umumnya bertujuan untuk mendapatkan pengetahuan tentang gejala hukum agar diperoleh rumusan masalah dan hipotesis, kemudian mengusahakan pemecahan berdasarkan gejala hukum yang timbul tersebut.<sup>18</sup>

Metode penelitian berisi tentang jenis penelitian, metode pendekatan, jenis dan sumber bahan hukum, pengumpulan bahan hukum, dan analisis bahan hukum. Adapun metode penelitian yang penulis lakukan dijabarkan sebagai berikut:

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian hukum normatif atau dikenal dengan istilah penelitian hukum

---

<sup>17</sup> Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, hlm. 65.

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 49.

doktrinal, yaitu sebuah penelitian untuk menguji suatu ketentuan atau norma yang berlaku dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder.<sup>19</sup> Penelitian ini berfokus pada kajian tertulis yakni menggunakan data sekunder seperti peraturan perundang-undangan, teori hukum, prinsip hukum, asas hukum, dan hasil karya ilmiah para sarjana (doktrin).<sup>20</sup>

## 2. Pendekatan Penelitian

Penulis dalam melakukan penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan ini mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara regulasi dan undang-undang.<sup>21</sup>

Pendekatan konseptual dilakukan karena belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi.<sup>22</sup> Pendekatan ini mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum, sehingga penulis memperoleh ide-ide yang melahirkan

---

<sup>19</sup> Irwansyah. *Loc.Cit.*, hlm. 42.

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 94 – 98.

<sup>21</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 133.

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 177.

pengertian hukum, konsep hukum, dan asas hukum yang sesuai dengan isu yang dihadapi.<sup>23</sup>

### 3. Bahan Hukum

Jenis dan sumber bahan hukum yang penulis gunakan dalam penelitian ini terbagi ke dalam 3 (tiga) jenis, yaitu:

#### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer diartikan sebagai bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari norma dasar atau kaidah dasar seperti peraturan perundang-undangan.

Adapun bahan hukum primer yang penulis gunakan dalam penyusunan skripsi yaitu:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- 3) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara;
- 4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;
- 5) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 135.



- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas;
- 7) 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;
- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 113 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1976 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) “Dana Reksa”;
- 9) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja;
- 10) Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2022 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Danareksa;
- 11) Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor KEP-100/MBU/2002 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Badan Usaha Milik Negara.

12) Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor SK-385/MBU/12/2020 tentang Pembentukan Tim Percepatan Konsolidasi Badan Usaha Milik Negara Klaster Danareksa-PPA;

13) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013;

14) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil karya dari kalangan hukum dan pendapat para sarjana hukum. Bahan hukum sekunder yang penulis gunakan dalam penelitian ini yaitu buku-buku, jurnal, dan media massa yang berkaitan dengan hukum perusahaan, dalam hal ini tentang *holding company* dan BUMN.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum pelengkap dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier yang penulis gunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dan kamus hukum.

#### d. Bahan Nonhukum

Bahan nonhukum merupakan bahan yang membantu mengidentifikasi dan menganalisis fakta kompleks. Bahan nonhukum yang penulis gunakan dalam penyusunan skripsi ini ialah buku yang berkaitan dengan ekonomi serta wawancara kepada pihak-pihak terkait seperti, Plt. Direktur Utama PT Danareksa (Persero) dan PT Kawasan Industri Medan, Direktur Utama PT Kawasan Berikat Nusantara, Kawasan Industri Wijayakusuma, Kawasan Industri Makassar, Surabaya Industrial Estate Rungkut, Jakarta Industrial Estate Pulogadung, Plt. Kepala Badan Pembinaan Badan Usaha Milik Daerah DKI Jakarta, dan Staf Bagian Ekonomi Pemerintah Kota Makassar.

#### 4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

##### a. Bahan Hukum Primer

Penulis melakukan pengumpulan bahan hukum primer pada penelitian ini dengan cara studi kepustakaan (*library research*). Penulis menelaah peraturan perundang-undangan maupun peraturan lainnya yang berkaitan dengan hukum perusahaan, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), *holding company* dan proses pengalihan saham.

b. Bahan Hukum Sekunder

Pengumpulan bahan hukum sekunder dalam penelitian ini dilakukan dengan penelusuran pada buku, jurnal, media massa, dan berbagai literatur lain yang berkaitan.

c. Bahan Hukum Tersier

Pengumpulan bahan hukum tersier oleh penulis dilakukan dengan mencari bahan-bahan pendukung yang dapat melengkapi sekaligus memperkuat bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dalam penelitian ini.

d. Bahan Nonhukum

Pengumpulan bahan nonhukum oleh penulis yaitu dengan melakukan metode wawancara kepada pihak-pihak terkait.

5. Analisis Bahan Hukum

Penulis menganalisis bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian secara kualitatif dengan melakukan penggabungan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk memecahkan permasalahan dari aspek hukum yang diteliti. Berdasarkan hasil analisis tersebut didapatkan kesimpulan dan penafsiran yang dapat digunakan untuk menjawab permasalahan pada skripsi ini.

## BAB II

### PROSES PENGALIHAN SAHAM PEMERINTAH DARI BEBERAPA BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) PADA PEMBENTUKAN *HOLDING COMPANY* PT DANAREKSA (PERSERO) BERDASARKAN KETENTUAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERLAKU

#### A. Tinjauan Tentang Perseroan Terbatas

##### 1. Pengertian dan Pengaturan Perseroan Terbatas

Perseroan Terbatas diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT 2007). Pasal 1 angka 1 UUPT 2007 menetapkan bahwa Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya.

Berdasarkan pengertian di atas dapat, dijabarkan unsur-unsur yang melekat pada Perseroan Terbatas (PT), yakni:<sup>24</sup>

##### a. PT adalah Badan Hukum

Pada dasarnya badan hukum adalah suatu badan yang dapat memiliki hak dan kewajiban untuk melakukan suatu perbuatan seperti manusia, memiliki kekayaan sendiri, dan digugat serta menggugat di depan pengadilan.

---

<sup>24</sup> Ridwan Khairandy, 2013, *Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 74.

b. PT adalah Persekutuan Modal

Penegasan ini diartikan dengan PT tidak mementingkan sifat kepribadian para pemegang saham yang ada di dalamnya. Hal ini juga ditujukan untuk membedakan substansi atau sifat badan usaha PT dibandingkan dengan badan usaha lainnya.

c. PT sebagai Badan Hukum Didirikan Berdasarkan Perjanjian

Pendirian PT harus memenuhi ketentuan-ketentuan yang diatur dalam hukum perjanjian. Oleh karena PT dinyatakan sebagai badan hukum yang didirikan berdasarkan perjanjian, maka pendirian PT selain tunduk pada UUPT 2007, harus pula tunduk kepada persyaratan sahnya perjanjian yang ditentukan *Burgerlijk Wetboek* (BW) atau disebut juga Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata).

d. PT Melakukan Kegiatan Usaha

Diketahui bahwa PT merupakan persekutuan modal, maka tujuan PT ialah mencari keuntungan. Untuk mencapai keuntungan itu, PT harus melakukan kegiatan usaha atau menjalankan perusahaan.

e. Modal Dasar PT Terdiri dari Saham-Saham

Agar badan hukum dapat berinteraksi dalam pergaulan hukum, misalnya membuat perjanjian, diperlukan modal. Modal awal badan hukum berasal dari kekayaan pendiri yang dipisahkan, yang kemudian menjadi kekayaan badan hukum.

Ditetapkan dalam Pasal 31 ayat (1) UUPT 2007 bahwa modal perseroan terdiri dari seluruh nilai nominal saham. Modal dasar merupakan keseluruhan nilai nominal saham yang ada dalam perseroan. Pasal 32 ayat (1) UUPT 2007 menentukan bahwa modal dasar Perseroan paling sedikit sejumlah Rp 50.000.000,00 (Lima Puluh Juta Rupiah).<sup>25</sup> Namun pada Pasal 32 ayat (2) UUPT 2007 menentukan pula bahwa untuk bidang usaha tertentu berdasarkan undang-undang atau peraturan pelaksanaan usaha tertentu tersebut, jumlah minimum modal perseroan dapat diatur berbeda. Misalnya pengaturan jumlah modal bagi perusahaan-perusahaan yang berkaitan dengan kegiatan pasar modal diatur berdasarkan UU Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, dimana penentuan jumlah modal minimum jauh lebih tinggi daripada yang ditentukan dalam UUPT 2007.

## **2. Pendirian dan Organ-Organ Perseroan Terbatas**

Syarat-syarat sahnya pendirian suatu perseroan terbatas di Indonesia diatur dalam UUPT 2007, yaitu sebagai berikut:

- a. Memiliki nama dan tempat kedudukan dalam wilayah negara Republik Indonesia (Pasal 5 ayat (1) UUPT 2007).

---

<sup>25</sup> Ketentuan Pasal 109 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja *jo.* Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja mengubah ketentuan Pasal 32 UUPT bahwa perseroan wajib memiliki modal dasar, namun besaran modal dasar tersebut ditentukan berdasarkan keputusan pendiri perseroan.

- b. PT harus didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih (Pasal 7 ayat (1) UUPT 2007).<sup>26</sup>
- c. Pendiri wajib mengambil bagian dalam saham (Pasal 7 ayat (3) UUPT 2007).
- d. Dibuatnya akta pendirian dalam bentuk akta notaris yang memuat anggaran dasar dan keterangan lain berkaitan dengan pendirian perseroan (Pasal 8 ayat (1) UUPT 2007), yang kemudian diumumkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM) (Pasal 30 ayat (1) UUPT 2007).
- e. Adanya modal dasar, modal ditempatkan, dan modal disetor (Pasal 31 – 33 UUPT 2007).
- f. Organ-organ PT terdiri dari Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi, dan Dewan Komisaris (Pasal 1 angka 2 UUPT 2007).
- g. Menteri Hukum dan HAM menyelenggarakan pendaftaran perseroan kemudian diumumkan dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia (Pasal 29 ayat (1) dan Pasal 30 ayat (1) UUPT 2007).

Adapun PT merupakan bentuk ciptaan hukum, yang tentunya berwujud artifisial dan sudah pasti tidak bisa melakukan kegiatan

---

<sup>26</sup> Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja *jo.* Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menyisipkan Pasal 153A di antara Pasal 153 dan Pasal 154 pada bagian Perseroan Terbatas, bahwa perseroan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro dan Kecil dapat didirikan oleh 1 (satu) orang.



apapun karena tidak memiliki wujud nyata. Maka dari itu, agar PT dapat melakukan tindakan hukum dalam mencapai tujuannya, diperlukan organ untuk menjalankan kegiatan usahanya.<sup>27</sup>

Ketentuan Pasal 1 angka 2 UUPT 2007 secara tegas mengatur bahwa organ-organ PT terdiri atas Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi, dan Dewan Komisaris. Berdasarkan organ-organ tersebut, diberikan penjelasan sebagai berikut:

a. Rapat Umum Pemegang Saham

Pemegang saham di dalam perseroan tidak memiliki kekuasaan apapun. Mereka tidak boleh mencampuri pengelolaan perseroan. Pemegang saham tersebut dapat melakukan kontrol terhadap perusahaan ketika diselenggarakan forum yang disebut Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Forum ini merupakan metode terbaik untuk mengambil keputusan dengan tujuan agar pemegang saham memiliki kesempatan untuk mengetahui dan mengevaluasi kegiatan perseroan dan manajemen perseroan pada waktu yang tepat tanpa turut campur tangan terhadap perseroan ketika perseroan melakukan kegiatan bisnis.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Agus Sardjono (dkk), 2014, *Pengantar Hukum Dagang*, Rajagrafindo Persada, Depok, hlm. 79.

<sup>28</sup> Ridwan Khairandy, *Op.Cit.*, hlm. 106 – 107.

Ditetapkan dalam Pasal 1 angka 4 UUPT 2007 bahwa RUPS merupakan organ perseroan yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada direksi atau dewan komisaris dalam batas yang ditentukan dalam undang-undang ini dan/atau anggaran dasar.

RUPS sebagai organ PT memiliki kewenangan-kewenangan eksklusif yang diberikan UUPT 2007, antara lain:

- 1) Penetapan perubahan anggaran dasar (Pasal 19 ayat (1) UUPT 2007);
- 2) Pembelian kembali saham oleh perseroan atau pengalihannya (Pasal 38 ayat (1) UUPT 2007);
- 3) Penambahan modal perseroan (Pasal 41 ayat (1) UUPT 2007);
- 4) Pengurangan modal perseroan (Pasal 44 ayat (1) UUPT 2007);
- 5) Persetujuan rencana kerja tahunan (Pasal 64 ayat (2) UUPT 2007);
- 6) Pengesahan neraca dan laporan keuangan perseroan (Pasal 68 ayat (1) dan (2) UUPT 2007);
- 7) Persetujuan laporan tahunan dan pengesahan laporan keuangan serta laporan pengawasan dewan komisaris (Pasal 69 ayat (1) UUPT 2007);
- 8) Penetapan penggunaan laba (Pasal 71 UUPT 2007);

- 9) Pengangkatan dan pemberhentian direksi dan komisaris (Pasal 94, 105, dan 111 UUPA 2007);
- 10) Penetapan mengenai penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan (Pasal 105 UUPA 2007); dan
- 11) Penetapan pembubaran perseroan (Pasal 123 UUPA 2007).

Mengenai penyelenggaraan RUPS, berdasarkan Pasal 75 ayat (2) UUPA 2007, dalam forum RUPS pemegang saham berhak memperoleh keterangan yang berkaitan dengan perseroan dari direksi dan/atau dewan komisaris, sepanjang berhubungan dengan mata acara rapat dan tidak bertentangan dengan kepentingan perseroan. Ketentuan Pasal 76 ayat (1) hingga ayat (6) mengatur bahwa RUPS diadakan di tempat kedudukan perseroan atau di tempat perseroan melakukan kegiatan usaha utamanya yang ditentukan dalam anggaran dasar. RUPS diselenggarakan oleh direksi selaku organ PT yang memiliki kewenangan tersebut.

Dalam penyelenggaraannya, forum RUPS memiliki pemenuhan jumlah minimal pemegang saham yang hadir atau disebut kuorum. Adapun kuorum RUPS sebagai berikut:

- 1) RUPS secara umum, berdasarkan Pasal 86 ayat (1) UUPA 2007, dapat dilangsungkan apabila kehadiran lebih dari 1/2 (satu perdua) bagian dari jumlah seluruh saham dengan

hak suara hadir atau diwakili, kecuali undang-undang dan/atau anggaran dasar menentukan jumlah kuorum yang lebih benar.

2) RUPS untuk mengubah anggaran dasar, diatur dalam Pasal 88 UUPT 2007, dapat dilangsungkan jika dihadiri paling sedikit  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) bagian dari seluruh saham dengan hak suara, hadir atau diwakili dan keputusan tersebut sah jika disetujui paling sedikit  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) bagian dari jumlah suara yang dikeluarkan.

3) RUPS untuk persetujuan aksi korporasi, ditentukan dalam Pasal 89 UUPT 2007, dapat dilangsungkan jika dihadiri paling sedikit  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara, hadir atau diwakili, yang mana keputusan tersebut sah apabila disetujui paling sedikit  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) bagian dari jumlah suara yang dikeluarkan.

Adapun aksi korporasi sebagaimana dimaksud ialah:

- a) Menyetujui aksi korporasi (penggabungan, peleburan, pengambilalihan, atau pemisahan);
- b) Pengajuan permohonan agar perseroan dinyatakan pailit;
- c) Perpanjangan jangka waktu berdirinya perseroan; dan
- d) Pembubaran perseroan.

Selain metode pengambilan keputusan melalui RUPS tersebut, dikenal juga pengambilan keputusan di luar RUPS yaitu keputusan sirkuler atau *circular resolution*. Mekanisme pengambilan keputusan ini dilakukan dengan mengirimkan secara tertulis usul yang akan diputuskan kepada semua pemegang saham agar usul tersebut disetujui secara tertulis oleh seluruh pemegang saham. Persetujuan seluruh pemegang saham merupakan syarat mutlak keabsahan dari suatu *circular resolution*.<sup>29</sup> Ketentuan *circular resolution* diatur dalam Pasal 91 UUPT 2007, bahwa pemegang saham dapat juga mengambil keputusan yang mengikat di luar RUPS dengan syarat semua pemegang saham dengan hak suara menyetujui secara tertulis dengan menandatangani usul yang bersangkutan.

b. Direksi

Direksi merupakan dewan direktur (*board of directors*) yang dapat terdiri atas satu atau beberapa orang direktur. Pasal 1 angka 5 UUPT 2007 menentukan bahwa direksi adalah organ perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan untuk kepentingan perseroan, sesuai dengan

---

<sup>29</sup> Hukum Online, "*RUPS Fisik, RUPS Elektronik, dan Circular Resolution; Ini Beda Ketiganya!*", [https://www.hukumonline.com/klinik/a/rups-fisik--rups-elektronik--dan-icircular-resolution-i--ini-beda-ketiganya-lt5ea07aa579ba5#\\_ftn10](https://www.hukumonline.com/klinik/a/rups-fisik--rups-elektronik--dan-icircular-resolution-i--ini-beda-ketiganya-lt5ea07aa579ba5#_ftn10), Diakses pada 8 September 2022 pukul 01.43 WITA.

maksud dan tujuan perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.

Kemudian diatur pada Pasal 92 ayat (1) UUPT 2007 bahwa direksi menjalankan pengurusan perseroan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan. Pasal 92 ayat (2) UUPT 2007 menentukan bahwa direksi berwenang menjalankan pengurusan tersebut sesuai dengan kebijakan yang dipandang tepat, dalam batas yang ditentukan dalam UUPT 2007 dan/atau anggaran dasar. "Kebijakan yang dipandang tepat" dituliskan dalam Penjelasan Pasal 92 ayat (3) UUPT 2007, yaitu kebijakan yang antara lain didasarkan pada keahlian, peluang yang tersedia, dan kelaziman dalam dunia usaha yang sejenis.

Adapun kewajiban direksi yang berkaitan dengan perseroan ialah:<sup>30</sup>

- 1) Mengusahakan pendaftaran akta pendirian atas akta perubahan anggaran dasar perseroan secara lengkap;
- 2) Mengadakan dan menyimpan daftar pemegang saham dan daftar khusus yang memuat keterangan mengenai kepemilikan saham dari anggota direksi atau komisaris beserta keluarganya pada perseroan tersebut atas perseroan lain;

---

<sup>30</sup> Ridwan Khairandy, *Op.Cit.*, hlm. 132.

- 3) Mencatat setiap pemindahan hak atas saham disertai dengan tanggal dan hari pemindahan hak dalam daftar pemegang saham atau daftar khusus;
- 4) Menjalankan tugas pengurusan perseroan untuk kepentingan dan usaha perseroan berdasarkan iktikad baik dan tanggung jawab penuh;
- 5) Menyelenggarakan pembukuan perseroan;
- 6) Membuat laporan tahunan dan dokumen keuangan perseroan;
- 7) Memelihara seluruh daftar, risalah, dan dokumen keuangan perseroan;
- 8) Direksi atau anggota direksi wajib melaporkan kepada perseroan mengenai kepemilikan sahamnya beserta keluarganya pada perseroan tersebut dan perseroan lain.

Ditentukan dalam Pasal 94 UUPT 2007, anggaran dasar PT mengatur tata cara pengangkatan, penggantian, dan pemberhentian anggota direksi serta dapat juga mengatur tentang tata cara pencalonan anggota direksi.

c. Dewan Komisaris

Pengertian komisaris ditentukan dalam Pasal 1 angka 6 UUPT 2007 dimana dewan komisaris adalah organ perseroan yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan/atau khusus sesuai dengan anggaran dasar serta memberi nasihat

kepada direksi. Dilanjutkan pada Pasal 108 ayat (1) UUPM 2007 yang mengatur bahwa dewan komisaris melakukan pengawasan atas kebijakan pengurusan, jalannya pengurusan pada umumnya, dan memberi nasihat kepada direksi. Kemudian pada Pasal 108 ayat (2) UUPM 2007 ditentukan bahwa pengawasan dan pemberian nasihat dilakukan untuk kepentingan perseroan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan.

Ketentuan Pasal 108 ayat (3) UUPM 2007 mengatur dewan komisaris terdiri atas 1 (satu) orang anggota atau lebih. Pada Pasal 108 ayat (4) UUPM 2007 ditentukan lagi bahwa dewan komisaris terdiri atas lebih dari 1 (satu) orang yang merupakan majelis dan setiap anggota dewan komisaris tidak dapat bertindak sendiri-sendiri, melainkan berdasar keputusan dewan komisaris.

## **B. Tinjauan Tentang Badan Usaha Milik Negara**

### **1. Pengertian dan Pengaturan Badan Usaha Milik Negara**

Badan Usaha Milik Negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN). Pengertian BUMN sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 adalah badan usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui



penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Berdasarkan pengertian BUMN di atas, maka penjabaran unsur-unsur dari BUMN ialah:<sup>31</sup>

a. Badan Usaha

Menurut Pemerintah Belanda ketika membacakan *Memorie van Toelichting* (Penjelasan) Rencana Perubahan Undang-Undang Wetboek van Koophandel di muka parlemen, perusahaan adalah keseluruhan perbuatan yang dilakukan secara terus menerus, dengan terang-terangan dalam kedudukan tertentu, dan untuk mencari laba bagi dirinya sendiri. Jika makna perusahaan tersebut mengacu kepada kegiatan yang tujuan akhirnya mencari keuntungan, badan usaha adalah wadah atau organisasi bisnis untuk mengelola atau melaksanakan kegiatan yang bermaksud mencari keuntungan tersebut. Jadi, BUMN adalah organisasi bisnis yang bertujuan mengelola bisnis.

b. Seluruh atau Sebagian Besar Modalnya Dimiliki oleh Negara

Sebuah badan usaha dapat dikategorikan sebagai BUMN jika modal badan usaha seluruhnya atau 100% (seratus persen) dimiliki oleh negara atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara. Jika modal tersebut tidak seluruhnya dikuasai negara,

---

<sup>31</sup> Ridwan Khairandy, *Op.Cit.*, hlm. 184.

maka agar tetap dikategorikan sebagai BUMN, negara minimum harus menguasai 51% (lima puluh satu persen) modal tersebut.

c. Penyertaan Secara Langsung

Menurut Penjelasan Pasal 4 ayat (3) UU BUMN, pemisahan kekayaan negara untuk dijadikan penyertaan modal negara ke dalam BUMN hanya dapat dilakukan dengan cara penyertaan langsung negara ke BUMN, sehingga setiap penyertaan tersebut harus ditetapkan dengan peraturan pemerintah (PP). Sebagai contoh, PT Pertamina (Persero) adalah BUMN karena sebagian besar modal perseroan tersebut berasal dari modal penyertaan langsung di negara Republik Indonesia, tetapi PT Pertamina Geothermal Energy tidak dapat dikategorikan sebagai BUMN karena modal penyertaannya berasal dari PT Pertamina (Persero). Perseroan tersebut merupakan anak perusahaan dari PT Pertamina (Persero).

d. Modal Penyertaan Berasal dari Kekayaan Negara yang Dipisahkan

Kekayaan yang dipisahkan di sini mengacu pada pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk pembentukan BUMN. Setelah itu pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Sebagai

konsekuensi pemisahan kekayaan tersebut, maka begitu negara telah melakukan penyertaan ke dalam BUMN, kekayaan tersebut telah menjadi milik BUMN.

## **2. Bentuk-Bentuk Badan Usaha Milik Negara**

Berdasarkan UU BUMN, BUMN dikelompokkan menjadi 2 (dua) bentuk, yaitu:

### **a. Perusahaan Perseroan**

Pengertian perusahaan perseroan ditentukan dalam Pasal 1 angka 2 UU BUMN, yaitu BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Pasal tersebut dengan tegas mengidentikkan perusahaan perseroan dengan perseroan terbatas.

Persero didirikan dengan usulan Menteri kepada Presiden disertai dengan dasar pertimbangan setelah dikaji bersama dengan menteri yang secara teknis membawa BUMN tersebut dan Menteri Keuangan.

### **b. Perusahaan Umum.**

Perusahaan Umum yang selanjutnya disingkat menjadi Perum, diatur dalam Pasal 1 angka 3 UU BUMN, yaitu BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas

saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Pada dasarnya proses pendirian Perum sama dengan pendirian Persero.

### **3. Pendirian Badan Usaha Milik Negara**

Maksud dan tujuan pendirian BUMN diatur dalam Pasal 2 ayat

(1) UU BUMN, yaitu:

- a. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
- b. Mengejar keuntungan;
- c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
- d. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi; dan
- e. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Ketentuan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN menegaskan bahwa modal Persero berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dalam konsep hukum perseroan, pemisahan kekayaan negara yang dimasukkan dalam modal persero disebut sebagai

penyertaan modal. Penyertaan modal berdasarkan Pasal 5 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 44/2005), dapat dilakukan oleh negara antara lain dalam hal pendirian BUMN atau Persero.

Diatur dalam Pasal 12 PP 44/2005 bahwa setelah dilaksanakan kajian tentang pentingnya dilakukan penyertaan, Presiden menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) tentang Pendirian Persero, yang memuat pendirian, maksud dan tujuan, dan jumlah kekayaan yang dipisahkan untuk modal Persero. Dalam PP pendirian juga dimuat bahwa penyertaan modal negara adalah kekayaan negara yang dipisahkan yang berasal dari APBN Tahun Anggaran tertentu.<sup>32</sup>

Setelah proses pemisahan kekayaan negara melalui PP Pendirian selesai dilakukan, pendirian Persero selanjutnya dilakukan melalui prosedur hukum privat/hukum perseroan. Melalui prosedur ini berubahlah penyertaan negara menjadi modal Persero yang berwujud saham-saham. Sejak Persero berdiri, Persero dianggap mempunyai hak dan kewajiban sendiri lepas dari negara.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm. 19.

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm. 20.

#### 4. Tingkat Kesehatan Pada Badan Usaha Milik Negara

Penilaian tingkat kesehatan merupakan salah satu cara yang dilakukan oleh pihak manajemen untuk mengetahui kinerja perusahaan. Penilaian ini menentukan perlu tidaknya suatu prosedur yang baru untuk memperbaiki tiap bagian, proses atau produksi dalam perusahaan tersebut agar mencapai hasil yang lebih baik pada periode yang akan datang.<sup>34</sup>

Penilaian tingkat kesehatan BUMN berlaku bagi seluruh BUMN yang diatur dalam Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor: KEP-100/MBU/2002 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Badan Usaha Milik Negara. Merujuk pada Pasal 3 Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor KEP-100/MBU/2002, ditentukan tingkat kesehatan BUMN sebagai berikut:

Tabel 2.1. Tingkat Kesehatan BUMN

No.	Indikator	Tingkat Kesehatan	Total Skor
1.	SEHAT	AAA	Total Skor > 95
		AA	80 < Total Skor ≤ 95
		A	65 < Total Skor ≤ 80
2.	KURANG	BBB	50 < Total Skor ≤ 65
	SEHAT	BB	40 < Total Skor ≤ 50

<sup>34</sup> Nurul Azizah & Zaidatun Ekastuti, *Analisis Penilaian Tingkat Kesehatan Perusahaan BUMN Sektor Pengadaan Listrik, Gas, Uap/Air Panas dan Udara Dingin Periode Tahun 2014-2018*, *Jurnal Universitas Gunadarma*, Fakultas Ekonomi Universitas Gunadarma, Maret 2020, hlm. 3.

		B	$30 < \text{Total Skor} \leq 40$
3.	TIDAK SEHAT	CCC	$20 < \text{Total Skor} \leq 30$
		CC	$10 < \text{Total Skor} \leq 20$
		C	$\text{Total Skor} \leq 10$

Sumber data: Pasal 3 KEP-100/MBU/2002 yang diolah.

Penilaian tingkat kesehatan BUMN ditetapkan berdasarkan atas penilaian kinerja dari 3 (tiga) aspek yaitu keuangan, operasional dan administrasi, serta ditetapkan setiap tahun.

### C. Tinjauan Tentang *Holding Company*

#### 1. Pengertian dan Pengaturan *Holding Company*

Keberadaan suatu perseroan terbatas sebagai subyek yang mandiri memiliki kecenderungan membentuk suatu grup konglomerasi. Kondisi ini terjadi karena bisnis dari suatu perusahaan sudah semakin besar sehingga perlu dikelompokkan menurut kegiatan bisnisnya. Grup perusahaan adalah sekelompok perusahaan yang tergabung menjadi satu wadah/organisasi dan dikendalikan oleh Perusahaan Induk atau  *Holding Company* . Perusahaan Induk ( *Holding Company* ) ialah perusahaan utama yang menjadi pemimpin dari suatu grup perusahaan. Sebagai pemimpin dari grup, maka perusahaan tersebut bertanggung jawab dalam perencanaan, koordinasi, hingga pengendalian anak

perusahaannya. Hal ini dilakukan agar seluruh tujuan dari awal dibentuknya *holding* dapat tercapai oleh seluruh perusahaan.<sup>35</sup>

Grup usaha terdiri dari beberapa perseroan terbatas yang masing-masing berdiri sendiri, tetapi dengan kepemilikan yang masih sama serta pengontrolan yang masih tersentralisasi, yang dilakukan oleh suatu induk atau perusahaan asal dari perseroan tersebut.<sup>36</sup> Anak perusahaan dan perusahaan induk tidak harus berlokasi di area yang sama, atau mengelola bisnis yang sama pula. Bahkan sangat dimungkinkan keduanya bersaing.

Para ahli hukum memberikan pengertian *holding company* atau perusahaan grup sebagai berikut:

- a. Menurut Emmy Pangaribuan, perusahaan grup adalah perusahaan dalam bentuk jamak secara yuridis dengan kesatuan ekonomi.<sup>37</sup>
- b. Menurut M. Manullang, *holding company* adalah suatu badan usaha yang berbentuk *corporation* yang memiliki sebagian dari saham-saham beberapa badan hukum.<sup>38</sup>
- c. Menurut Munir Fuady, *holding company* adalah suatu perusahaan yang bertujuan untuk memiliki saham dalam satu

---

<sup>35</sup> Dhaniswara K. Harjono, 2021, *Kedudukan Hukum Perusahaan Induk (Holding Company)*, UKI Press, Jakarta, hlm. 24.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 26.

<sup>38</sup> M. Manullang, 1984, *Pengantar Ekonomi Perusahaan*, BLKM, Yogyakarta, hlm. 70.



atau lebih perusahaan lain atau mengatur satu atau lebih perusahaan lain tersebut.<sup>39</sup>

Pengertian *holding company* dalam *Black's Law Dictionary* diartikan sebagai “A company that usually confines its activities to owning stock in, and supervising management of, other companies.” Berdasarkan pengertian di atas, *holding company* merupakan sebuah perusahaan yang memiliki saham pada perusahaan lain yang menjadi targetnya sehingga perusahaan tersebut menjadi pengendali di perusahaan lain yang menjadi targetnya tersebut.<sup>40</sup>

Istilah *holding company* pertama kali ditemukan 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 (selanjutnya disebut PP 72/2016). Sebelum diterbitkannya PP 72/2016, istilah yang digunakan tentang perusahaan grup dikatakan sebagai perusahaan induk. PP 72/2016 ini dibuat karena peraturan pemerintah sebelumnya yakni PP 44/2005 dinilai tidak cukup mengatur tentang inisiasi pembentukan *holding* sektoral di Indonesia.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Munir Fuady, 2008, *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 84.

<sup>40</sup> Dhaniswara K. Harjono, *Op.Cit.*, hlm. 25 – 26.

<sup>41</sup> Arya Devendra Fatzgani, 2017, *Tinjauan Hukum Terhadap Pembentukan Induk Perusahaan (Holding) Pada Badan Usaha Milik Negara*, Skripsi, Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 69.

Terdapat beberapa pasal yang diubah dan ditambahkan pada PP 72/2016 terkait penyertaan modal negara dalam pelaksanaan proses restrukturisasi BUMN, pasal-pasal tersebut antara lain:

a. Ketentuan Pasal 1 angka 8 diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut:

Penatausahaan adalah rangkaian kegiatan pengadministrasian penyertaan negara dalam BUMN dan Perseroan Terbatas.

b. Di antara Pasal 2 dan Pasal 3 disisipkan 1 (satu) pasal yakni Pasal 2A yaitu sebagai berikut:

- (1) 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.
- (2) 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.
- (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.
- (5) Kepemilikan atas saham/modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas dicatat sebagai investasi jangka panjang sesuai dengan presentase kepemilikan Pemerintah pada BUMN atau Perseroan Terbatas.
- (6) Anak perusahaan BUMN sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kepemilikan sebagian besar saham tetap dimiliki oleh BUMN lain tersebut.

- (7) Anak perusahaan BUMN sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diperlakukan sama dengan BUMN untuk hal sebagai berikut:
- a. mendapatkan penugasan Pemerintah atau melaksanakan pelayanan umum; dan/atau
  - b. mendapatkan kebijakan khusus negara dan/atau Pemerintah, termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam dengan perlakuan tertentu sebagaimana diberlakukan bagi BUMN.

Belum ada pasal yang mengatur *holding company* secara rinci, namun istilah *holding* ditemukan dalam Penjelasan Pasal 9 ayat (1) huruf d PP 72/2016 yang ditentukan sebagai berikut:

Restrukturisasi dalam ketentuan ini dimaksudkan untuk memperbaiki struktur permodalan, seperti kuasi reorganisasi, pengurangan persentase kepemilikan saham oleh negara sebagai akibat pengeluaran saham baru yang tidak diambil bagian oleh negara (dilusi), dan pergeseran atau pengalihan saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas kepada BUMN dan/atau Perseroan Terbatas lainnya sebagai Penyertaan Modal Negara antara lain dalam rangka pembentukan perusahaan induk BUMN (*holding*).

*Holding company* sebagai suatu induk perusahaan memiliki saham dalam anak-anak perusahaannya dan memiliki berbagai kewenangan sebagai pemegang saham yang diberikan oleh UUPT 2007. Berbagai macam kewenangan yang dimiliki sebagai pemegang saham antara lain kewenangan untuk memanggil, menyelenggarakan dimana perlu, menghadiri dan mengeluarkan suara dalam RUPS. Berdasarkan ketentuan UUPT 2007, *holding company* melalui RUPS dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum sebagai berikut:

- a. Menentukan anggota direksi perseroan;

- b. Menentukan dewan komisaris;
- c. Melakukan pengawasan terhadap jalannya perseroan;
- d. Dan hal lain-lain yang diwajibkan dalam undang-undang.

Terdapat 2 (dua) bentuk pengendalian perusahaan grup ditinjau dari kegiatan usaha induk perusahaan, yaitu:<sup>42</sup>

a. *Investment Holding Company*

Pada *investment holding company*, induk perusahaan hanya melakukan penyertaan pada anak perusahaan, tanpa melakukan kegiatan pendukung ataupun kegiatan operasional. Induk perusahaan memperoleh pendapatan hanya dari dividen yang diberikan oleh anak perusahaan.

b. *Operating Holding Company*

Pada *operating holding company*, induk perusahaan menjalankan kegiatan usaha atau mengendalikan anak perusahaan. Kegiatan usaha induk perusahaan biasanya akan menentukan jenis izin usaha yang harus dipenuhi oleh induk perusahaan tersebut.

## **2. Tujuan dan Manfaat *Holding Company* Badan Usaha Milik Negara (BUMN)**

Holdingsasi akan memberikan dampak signifikan terhadap perekonomian. BUMN didorong untuk meningkatkan kapasitas dalam rangka mendukung program pembangunan infrastruktur

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm. 25.

yang sedang berjalan. Selain itu, kontribusi BUMN dalam hal penerimaan pajak dan dividen diharapkan juga meningkat.<sup>43</sup>

Bergabungnya beberapa perusahaan sekaligus mengakibatkan perusahaan *holding* dapat memperoleh dan mengerjakan proyek dengan skala lebih besar dibandingkan jika perusahaan-perusahaan tersebut masih berdiri sendiri. Hal ini dimungkinkan karena adanya pemusatan sumber daya pada *holding*, yaitu sumber daya modal dan sumber daya manusia untuk menghasilkan keuntungan lebih besar. Persaingan di antara perusahaan yang tadinya berdiri sendiri tidak lagi terjadi karena dibentuknya *holding*. Kini mereka justru dapat memadukan kekuatan bersama terutama apabila mereka masuk dalam lini usaha yang sama.<sup>44</sup>

Pendirian *holding company* pada umumnya bertujuan untuk membuat suatu kelompok usaha yang kuat dengan satu induk pemilik saham mayoritas sehingga kegiatan dari anak perusahaan lebih terkontrol dan terarah. Manfaat dari keberadaan *holding company* yaitu konstruksi perusahaan grup dalam bentuk *holding* dianggap sebagai bentuk usaha yang paling mampu memenuhi

---

<sup>43</sup> Toto Pranoto, 2017,  *Holding Company BUMN: Konsep, Implementasi, dan Benchmarking*, Lembaga Management Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 88.

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 89.

kebutuhan kegiatan usaha berskala besar dan memiliki lini usaha terdiversifikasi secara efektif.<sup>45</sup>

### 3. Mekanisme Pelaksanaan *Holding Company*

Terdapat 3 proses dalam pembentukan  *holding company* di Indonesia, antara lain:<sup>46</sup>

- a. Prosedur residu, dimana perusahaan akan dipecah-pecah sesuai dengan sektor usaha masing-masing. Perusahaan yang dipecah tersebut menjadi perusahaan yang mandiri sementara sisanya (residu) dari perusahaan asal dikonversi menjadi perusahaan  *holding* yang juga memegang saham pada perusahaan pecahan tersebut dan perusahaan-perusahaan lainnya jika ada.
- b. Prosedur penuh, yang biasanya dilakukan jika sebelumnya tidak terlalu banyak terjadi pemecahan atau pemandirian perusahaan, tetapi masing-masing perusahaan dengan kepemilikan yang sama atau bersama hubungan saling terpecah, tanpa terkonsentrasi dalam suatu perusahaan induk. Dalam hal ini, yang menjadi perusahaan induk bukan sisa dari perusahaan asal seperti pada prosedur residu, tetapi perusahaan penuh dan mandiri.

---

<sup>45</sup> Munir Fuady, 1996,  *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm.91 – 93.

<sup>46</sup> Neni Sri Imaniyati, 2009,  *Hukum Bisnis: Telaah Tentang Pelaku dan Kegiatan Ekonomi*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. 195.

c. Prosedur terprogram, yang dilakukan jika sejak awal pemilik telah menyadari pentingnya perusahaan *holding* sehingga sejak awal sudah terpikir untuk membentuk suatu perusahaan *holding*. Maka dari itu perusahaan yang didirikan pertama kali dalam grupnya merupakan perusahaan *holding/* induk. Kemudian untuk setiap bisnis yang dilakukan, akan dibentuk atau mengakuisisi perusahaan lain dimana perusahaan induk sebagai pemegang saham biasanya bersama-sama dengan pihak lain sebagai rekan bisnis.

Ketentuan dalam UUPT 2007 yang memberikan legitimasi bagi pendirian atau pembentukan perusahaan grup terdapat pada pasal-pasal berikut:<sup>47</sup>

a. Pendirian Suatu Perseroan oleh Perseroan Lain

Pasal 7 ayat (1) menetapkan bahwa Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia. Kemudian Penjelasan Pasal 7 ayat (1) menentukan yang dimaksud dengan “orang” adalah orang perseorangan, baik warga Negara Indonesia maupun asing, atau badan hukum Indonesia atau asing. Pasal ini mengatur legitimasi bagi suatu badan hukum perseroan untuk mendirikan perseroan lain. Pendirian suatu perseroan oleh perseroan lain

---

<sup>47</sup> Sulistiowati, *Op.Cit.*, hlm. 111.

menimbulkan keterkaitan antara induk dan anak perusahaan yang selanjutnya membentuk suatu perusahaan grup.

b. Pembentukan Perusahaan Grup Melalui Pengambilalihan

Ketentuan Pasal 1 angka 11 UUPT 2007 mengatur bahwa perusahaan grup dapat dibentuk melalui pengambilalihan kepemilikan saham anak perusahaan oleh induk perusahaan dengan implikasi yuridis berupa beralihnya pengendalian atas perseroan tersebut. Pendapat ahli hukum Munir Fuady, pengambilalihan atau yang sering disebut dengan akuisisi menurut Pasal 125 ayat (3) UUPT 2007 akan mengakibatkan secara hukum adanya peralihan pengendalian oleh pihak yang mengambil alih perseroan, atau pihak yang mengakuisisi, dan perseroan yang diambil alih sahamnya tidak menjadi bubar dan tetap eksis seperti sediakala.

c. Pembentukan Perusahaan Grup Melalui Pemisahan

Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 12 UUPT 2007, pemisahan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh Perseroan untuk memisahkan usaha yang mengakibatkan seluruh aktiva dan pasiva Perseroan beralih karena hukum kepada 2 (dua) Perseroan atau lebih atau sebagian aktiva dan pasiva Perseroan beralih karena hukum kepada 1 (satu) Perseroan atau lebih.



Adanya pembentukan *holding* BUMN ini maka terjadi sebuah konsep baru yang muncul pada mekanisme pengalihan hak atas saham. Istilah pengalihan hak atas saham yang digunakan dalam UUPT 2007 ialah pemindahan hak atas saham.

Proses pengalihan hak atas saham melalui penyertaan modal negara yang dilakukan dalam pembentukan *holding* BUMN adalah pengambilalihan hak atas saham langsung dari pemegang saham, dalam hal ini negara sebagai pemegang sahamnya dengan mengikuti ketentuan PP 72/2016.

Ketentuan Pasal 2A ayat (1) PP 72/2016 menentukan bahwa penyertaan modal negara yang berasal dari kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas lain, dilakukan oleh Pemerintah Pusat tanpa melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pasal ini memberikan pengertian bahwa pemerintah tidak perlu melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga perwakilan rakyat yang mempunyai fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Pasal ini tidak dapat menjadi dasar hukum penyertaan modal negara tanpa mekanisme APBN karena secara prinsip, ketentuan ini mengubah ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU Keuangan Negara).<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Agus Triyono, *Op.Cit.*

Diatur dalam Pasal 2A ayat (7) PP 72/2016 bahwa anak perusahaan BUMN diperlakukan sama dengan BUMN untuk mendapatkan kebijakan khusus negara/pemerintah, termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam. Pasal ini mengatur ketentuan yang berbeda dengan UU BUMN, sebagaimana Pasal 1 angka 1 bahwa BUMN menetapkan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Pasal ini juga mengatur ketentuan yang berbeda dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang mengatur bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Hal ini berarti sumber daya alam harus dikelola oleh negara melalui BUMN sebagai bentuk penguasaan negara dalam aspek pengelolaan.

#### **D. Tinjauan Tentang *Holding Company* PT Danareksa (Persero)**

PT Danareksa (Persero) dipercaya Pemerintah menjadi  *Holding*  Pengelola BUMN Lintas Sektor berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 113 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1976 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) "Dana Reksa".

BUMN yang tidak dapat diklasterisasi dan BUMN bermasalah, dalam hal ini ialah BUMN yang berstatus kurang sehat dan/atau tidak

sehat, ditunjuk untuk menginduk ke PT Danareksa (Persero). Perusahaan-perusahaan yang menginduk ke PT Danareksa (Persero) terdiri dari berbagai sektor lini usaha, seperti konstruksi, pengolahan air, kawasan industri, manufaktur, konsultan dan media. 20 (dua puluh) BUMN anggota *holding* tersebut tergolong sebagai BUMN kurang sehat dan BUMN tidak sehat.<sup>49</sup>

Adapun anggota BUMN yang menginduk ke PT Danareksa (Persero) antara lain PT Perusahaan Pengelola Aset (Persero) atau PPA, PT Nindya Karya (Persero), PT Industri Kapal Indonesia (Persero) atau IKI, PT Balai Pustaka (Persero), PT Kliring Berjangka Indonesia (Persero) atau KBI, PT Kawasan Berikat Nusantara (Persero) atau KBN, PT Kawasan Industri Medan (Persero) atau KIM, PT Kawasan Industri Makassar (Persero) atau KIMA, PT Kawasan Industri Wijayakusuma (Persero) atau KIW, PT Surabaya Industrial Estate Rungkut (Persero) atau SIER, PT Jakarta Industrial Estate Pulogadung (Persero) atau JIEP, PT Virama Karya (Persero), PT Yodya Karya (Persero), PT Indra Karya (Persero), PT Bina Karya (Persero), Perum Jasa Tirta I (Persero), Perum Jasa Tirta II (Persero), PT Lembaga Kantor Berita Nasional Antara (Persero) atau LKBN Antara, PT Barata Indonesia (Persero), dan PT Boma Bisma Indra (Persero) atau BBI.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup>Ridwan Nanda Mulyana, *Op.Cit.*

<sup>50</sup> *Ibid.*

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2022 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Danareksa, telah ditetapkan anggota  *Holding*  Danareksa tahap pertama ialah PT Nindya Karya (Persero), PT Kliring Berjangka Indonesia (Persero), PT Kawasan Industri Medan (Persero) atau KIM, PT Kawasan Industri Wijayakusuma (Persero) atau KIW, PT Kawasan Industri Makassar (Persero) atau KIMA, PT Kawasan Berikat Nusantara (Persero) atau KBN, PT Balai Pustaka, PT Perusahaan Pengelola Aset (Persero), PT Jakarta Industrial Estate Pulogadung (Persero) atau JIEP, dan PT Surabaya Industrial Estate Rungkut (Persero) atau SIER.<sup>51</sup> Sisa perusahaan lainnya akan bergabung pada tahap kedua.

PT Danareksa (Persero) selaku induk perusahaan mengelompokkan BUMN Kawasan Industri yang tergabung dalam  *Holding*  Danareksa ke dalam sub Klaster Kawasan Industri, yang terdiri dari PT KBN, PT KIMA, PT KIM, PT KIW, PT SIER, dan PT JIEP. Sebelum  *Holding*  Danareksa diresmikan, 6 (enam) BUMN Kawasan Industri ini membentuk  *virtual holding*  atau  *holding*  maya sebagai tahap  *pra holding* .  *Virtual holding*  ini membahas rencana strategis dan standarisasi masing-masing sub klaster yang dilakukan setiap 2 (dua) minggu, dengan tujuan ketika  *holding*  terjadi maka sudah terdapat

---

<sup>51</sup> PT Danareksa (Persero). " *Holding Danareksa, BUMN Spesialis Transformasi Pertama di Indonesia* ",  *Op.Cit.*

konsolidasi di antara kawasan industri. Setelah *holding* diresmikan, *virtual holding* ini hilang.<sup>52</sup> Namun pembentukan *virtual holding* ini dilaksanakan tanpa peraturan, disebabkan belum ada dasar yang mengatur tata cara persiapan *holding* di Indonesia.

Selain itu, berdasarkan wawancara pada pra penelitian yang penulis lakukan, dalam rangka pelaksanaan  *Holding* Danareksa, PT KBN selaku anggota *holding* mengadakan RUPS secara tidak tuntas disebabkan tekanan dari Pemerintah RI selaku pemegang saham mayoritas pada PT KBN yang mengisyaratkan untuk segera bergabung dalam *holding*.<sup>53</sup>

Penambahan penyertaan modal negara (PMN) ke dalam modal saham PT Danareksa (Persero) berasal dari pengalihan seluruh saham Pemerintah pada 10 (sepuluh) BUMN anggota  *Holding* Danareksa.<sup>54</sup>

Penyertaan modal negara pada Persero maupun Perseroan Terbatas selalu diikuti dengan pengaturan hukum, dalam hal ini Peraturan Pemerintah. Setiap kegiatan administrasi atau restrukturisasi pada BUMN akan selalu diiringi dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 ayat (3) dan ayat (4) UU BUMN:

- (3) Setiap penyertaan modal negara dalam rangka pendirian BUMN atau perseroan terbatas yang dananya berasal dari Anggaran

---

<sup>52</sup> Pra Penelitian pada tanggal 23 September 2022, wawancara dengan Bapak Alif Abadi, Direktur Utama PT Kawasan Berikat Nusantara.

<sup>53</sup> Pra Penelitian pada tanggal 14 Juli 2022, wawancara dengan Bapak Armen Amir, Tim Ahli Hukum PT Kawasan Berikat Nusantara.

<sup>54</sup> Ridwan Nanda Mulyana, *Op.Cit.*

Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

- (4) Setiap perubahan penyertaan modal negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan stuktur kepemilikan negara atas saham Persero atau perseroan terbatas, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Sebagaimana pula diatur dalam Pasal 3 ayat (1) PP 44/2005

bahwa:

Setiap Penyertaan Modal Negara atau penambahan Penyertaan Modal Negara ke dalam BUMN dan Perseroan Terbatas yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Diresmikannya  *Holding*  Danareksa oleh Menteri BUMN Erick Thohir pada 20 Juli 2022, dilaksanakan dengan terbitnya 2 (dua) peraturan pemerintah yaitu PP Nomor 113 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1976 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) "Dana Reksa" dan PP Nomor 7 Tahun 2022 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Danareksa.

**E. Analisis Proses Pengalihan Saham Pemerintah dari Beberapa Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pada Pembentukan  *Holding Company*  PT Danareksa (Persero) Berdasarkan Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang Berlaku**

**1.  *Holding Company*  dalam Peraturan Perundang-Undangan yang Berlaku**

*Holding company*  merupakan sebuah perusahaan yang memiliki saham pada perusahaan lain yang menjadi targetnya sehingga perusahaan tersebut menjadi pengendali di perusahaan lain yang menjadi targetnya tersebut. Dibentuknya  *holding*  pada BUMN merupakan salah satu upaya pemerintah untuk merevitalisasi kinerja BUMN, dengan tujuan untuk membuat suatu kelompok usaha yang kuat dengan satu induk pemilik saham mayoritas sehingga kegiatan dari anak perusahaan lebih terkontrol dan terarah.

Istilah  *holding company*  pertama kali ditemukan 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 (PP 72/2016). Adapun istilah  *holding*  tersebut tertuang dalam Penjelasan Pasal 9 ayat (1) huruf d PP 72/2016 yaitu sebagai berikut:

Restrukturisasi dalam ketentuan ini dimaksudkan untuk memperbaiki struktur permodalan, seperti kuasi reorganisasi, pengurangan persentase kepemilikan saham oleh negara sebagai akibat pengeluaran saham baru yang tidak diambil bagian oleh negara (dilusi) dan pergeseran atau pengalihan saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas kepada BUMN dan/atau Perseroan Terbatas lainnya sebagai

Penyertaan Modal Negara antara lain dalam rangka pembentukan perusahaan induk BUMN (*holding*).

Dibuatnya PP 72/2016 ini karena peraturan sebelumnya yakni PP 44/2005 dinilai tidak cukup mengatur tentang inisiasi pembentukan *holding* sektoral di Indonesia. PP 72/2016 ini sering disebut dengan PP  *Holding* sebab pembentukan *holding* didasari oleh peraturan pemerintah ini. Namun PP 72/2016 sebagai dasar hukum dilakukannya *holding* mengatur ketentuan yang berbeda dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Adapun beberapa ketentuan tersebut antara lain:

- a. Ketentuan Pasal 2A ayat (1) PP 72/2016 menetapkan bahwa penyertaan modal negara yang berasal dari kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas lain, dilakukan oleh Pemerintah Pusat tanpa melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Pasal ini memberikan pengertian bahwa pemerintah tidak perlu melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga perwakilan rakyat yang mempunyai fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Pasal ini tidak dapat menjadi dasar hukum penyertaan modal negara tanpa mekanisme APBN karena secara prinsip, ketentuan ini berbeda dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara). Adapun Penjelasan Bagian Umum Angka 9 UU Keuangan Negara menetapkan bahwa



laporan keuangan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disampaikan berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan harus disampaikan kepada DPR. Kemudian, Pasal 1 UU BUMN telah mengatur bahwa modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, yakni kekayaan yang berasal dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero.

- b. Ketentuan Pasal 2A ayat (7) PP 72/2016 menetapkan bahwa anak perusahaan BUMN diperlakukan sama dengan BUMN untuk mendapatkan kebijakan khusus negara/pemerintah, termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam. Kemudian diatur dalam Penjelasan Pasal 2A ayat (7), yang termasuk dalam perlakuan yang sama dalam kebijakan khusus negara dan/atau Pemerintah antara lain terkait dengan proses dan bentuk perizinan, hak untuk memperoleh hak pengelolaan lahan, kegiatan perluasan lahan dan/atau keikutsertaan dalam kegiatan-kegiatan kenegaraan atau pemerintahan yang melibatkan BUMN. Adapun pasal ini mengatur ketentuan yang berbeda dengan UU BUMN, sebagaimana disebut dalam Pasal 1 angka 1 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. Pasal ini juga mengatur ketentuan

yang berbeda dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Hal ini berarti sumber daya alam harus dikelola oleh negara melalui BUMN sebagai bentuk penguasaan negara dalam aspek pengelolaan.

Menurut Pemerintah, pada hakikatnya saham milik negara yang ada pada BUMN atau Perseroan Terbatas merupakan kekayaan negara yang sudah dipisahkan dari APBN sehingga pengalihan saham dimaksud untuk dijadikan penyertaan pada BUMN atau perseroan terbatas tidak memerlukan mekanisme APBN, sesuai dalam Pasal 2A ayat (1) PP 72/2016. Namun demikian, UU Keuangan Negara memiliki perspektif yang berbeda,<sup>55</sup> sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU Keuangan Negara sebagai berikut:

Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi:

- a. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah.

Terdapat 2 (dua) putusan Mahkamah Konstitusi terkait kekayaan negara, yakni Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013 dan

---

<sup>55</sup> Nano Tresna Arfana, "M. Guntur Hamzah Paparkan Kekayaan BUMN dalam Putusan MK", <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=16511>, Diakses pada 25 Maret 2023 pukul 17.05 WITA.

Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013. Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013 dalam perkara pengujian UU Keuangan Negara terhadap UUD 1945 yang diajukan oleh Pusat Kajian Masalah Strategis Universitas Indonesia, mengatur bahwa keuangan negara dalam Pasal 1 angka 1 UU Keuangan Negara menggunakan rumusan pengertian yang bersifat luas dengan tujuan untuk mengamankan kekayaan negara yang bersumber dari uang rakyat melalui pajak, retribusi maupun penerimaan negara bukan pajak. Ketentuan Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara ditujukan agar negara tetap dapat mengawasi pengelolaan keuangan negara secara terbuka dan bertanggung jawab, dengan demikian BUMN yang berbentuk perseroan terbatas atau badan lain yang menggunakan kekayaan negara seharusnya tetap diawasi.<sup>56</sup>

Sedangkan Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013 dalam perkara pengujian UU Keuangan Negara dan UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan terhadap UUD 1945 yang diajukan oleh Forum Hukum Badan Usaha Milik Negara dan perorangan yaitu Drs. Omay Komar Wiraatmadja dan Sutrisno, menentukan hakikat BUMN, BUMD, atau badan lain sejenisnya, yang seluruh atau sebagian besar sahamnya dimiliki oleh negara, merupakan perpanjangan tangan negara, dalam hal ini pemerintah

---

<sup>56</sup> *Ibid.*

atau pemerintah daerah, yang seluruh atau sebagian besar modal atau sahamnya berasal dari keuangan negara yang dipisahkan.<sup>57</sup>

Berdasarkan putusan tersebut, diketahui bahwa UU Keuangan Negara menetapkan kekayaan BUMN merupakan bagian dari kekayaan negara, meskipun kekayaan negara pada BUMN tersebut telah dipisahkan menjadi wilayah privat. Hal ini pun diikuti dengan adanya 2 (dua) Putusan Mahkamah Konstitusi terkait harta kekayaan negara.

Kemudian, setelah disahkannya *holding* pada suatu BUMN, anak perusahaan dari *holding* tersebut bukan lagi merupakan BUMN. Hal ini sudah jelas ditentukan dalam Pasal 1 angka 1 UU BUMN dalam frasa penyertaan modal secara langsung. Berarti Pasal 2A ayat (7) PP 72/2016 mengatur ketentuan yang berbeda dengan UU BUMN. Namun Pemerintah mengemukakan bahwa walaupun telah terjadi pengalihan saham suatu BUMN kepada BUMN lain, BUMN yang kemudian menjadi anak perusahaan tetap harus dianggap sebagai BUMN sebab masih terdapat kepemilikan negara berupa Saham Seri A Dwiwarna sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2A ayat (2) PP 72/2016.

Mahfud M. D. selaku Mantan Ketua Mahkamah Konstitusi (MK) mengemukakan bahwa PP 72/2016 mengatur ketentuan yang berbeda dengan peraturan perundang-undangan yang berkaitan,

---

<sup>57</sup> *Ibid.*

yakni UU Keuangan Negara dan UU BUMN. Menurutnya, regulasi *holding* BUMN sebaiknya diatur dalam suatu undang-undang sebagai dasar hukum. Mahfud juga beranggapan bahwa sebuah undang-undang hanya boleh diubah dengan undang-undang lain, bukan dalam bentuk peraturan pemerintah.<sup>58</sup>

Jika Pemerintah ingin mengubah ketentuan dalam UU Keuangan Negara dan UU BUMN terkait pengaturan *holding company*, sebaiknya dijalankan dengan mengikuti aturan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa sebuah undang-undang tidak bisa diubah hanya dengan peraturan pemerintah, harus dalam bentuk undang-undang lainnya.

PP 72/2016 tersebut hanya merupakan perubahan atas beberapa pasal dari PP 44/2005, namun mengatur ketentuan yang berbeda dengan aturan hukum yang sudah lebih dahulu ada. Perubahan peraturan tersebut belum mengatur mekanisme pembentukan *holding* secara konkrit. Adapun, pengaturan *holding company* seharusnya diatur dalam undang-undang tersendiri.

## **2. Pengalihan Saham Pemerintah Menjadi Saham PT Danareksa (Persero)**

Transformasi BUMN yang dilakukan oleh Menteri BUMN Erick Thohir telah berjalan selama 3 (tiga) tahun. Salah satu bentuk

---

<sup>58</sup> Rosa Panggabean, "PP Penyertaan Modal Negara Pada BUMN Bertentangan Dengan 3 UU", <https://m.bisnis.com/amp/read/20170207/9/626399/pp-penyertaan-modal-negara-pada-bumn-bertentangan-dengan-3-uu>, Diakses pada 2 Maret 2023 pukul 18.26 WITA.

transformasi tersebut ialah ditunjuknya PT Danareksa (Persero) menjadi salah satu *holding* BUMN yang telah diresmikan pada tanggal 20 Juli 2022 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2022 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Danareksa sebagai dasarnya.

Pada awalnya, PT Danareksa (Persero) ditargetkan untuk menjadi induk  *Holding* Perbankan, namun setelah dikaji lebih lanjut, dirasa kurang tepat jika PT Danareksa (Persero) menjadi  *holding company* pada perbankan. Akhirnya PT Danareksa (Persero) ditunjuk sebagai multisektor  *holding* transformasi dan  *scale up*.<sup>59</sup>

Anggota  *Holding* Danareksa terdiri dari 20 perusahaan yang peresmiannya dibagi dalam 2 (dua) tahap. Tahap pertama beranggotakan PT Perusahaan Pengelolaan Aset, PT Nindya Karya, PT Kliring Berjangka Indonesia, PT Balai Pustaka, PT Kawasan Berikat Nusantara (KBN), PT Kawasan Industri Medan (KIM), PT Kawasan Industri Wijayakusuma (KIW), PT Kawasan Industri Makassar (KIMA), PT Surabaya Industrial Estate Rungkut (SIER), dan PT Jakarta Industrial Estate Pulogadung (JIEP).

Pada 1 Desember 2020, Kementerian BUMN menetapkan Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia

---

<sup>59</sup> Penelitian pada tanggal 14 Desember 2022, wawancara dengan Bapak R. Muhammad Irwan, Plt. Direktur Utama PT Danareksa (Persero).

Nomor SK-385/MBU/12/2020 tentang Pembentukan Tim Percepatan Konsolidasi Badan Usaha Milik Negara Sub Klaster Danareksa-PPA<sup>60</sup> (selanjutnya disebut Surat Keputusan (SK) Tim) yang menentukan agar dibentuknya tim percepatan konsolidasi  *Holding Danareksa*, dengan susunan Tim Pengarah (*Steering Committee*), Tim Kerja (*Organizing Committee*), dan *Project Management Office (PMO)*.

Berikut adalah susunan beserta nama dan jabatan dalam Tim Pengarah, Tim Kerja, dan PMO berdasarkan SK Tim:

Tabel 2.2 Tim Percepatan Konsolidasi BUMN Klaster Danareksa-PPA

No.	Nama	Jabatan dalam Tim
<b>I</b>	<b>Tim Pengarah (<i>Steering Committee</i>)</b>	
	1. Menteri BUMN	Anggota
	2. Wakil Menteri BUMN II	Anggota
	3. Deputi Keuangan dan Manajemen Risiko	Sekretaris
<b>II</b>	<b>Tim Kerja (<i>Organizing Committee</i>)</b>	
	1. Direktur Utama PT Danareksa (Persero)	Ketua
	2. Direktur Utama PT Perusahaan Pengelola Aset (Persero)	Anggota
	3. Direktur Utama PT Surabaya Industrial Estate Rungkut	Anggota
	4. Direktur Utama PT Nindya Karya	Anggota
	5. Direktur Utama Perum Jasa Tirta II	Anggota
	6. Direktur Utama PT Kliring Berjangka Indonesia (Persero)	Anggota

<sup>60</sup> Pada awalnya disebut  *Holding Danareksa-PPA* karena PT Perusahaan Pengelola Aset (PPA) yang akan menginduk di PT Danareksa (Persero) memiliki fungsi untuk merestrukturisasi BUMN tidak sehat yang juga akan menjadi anak perusahaan PT Danareksa (Persero). Namun lambat laun penyebutan tersebut diganti dengan  *Holding Danareksa*.

	7. Direktur Utama Barata Indonesia (Persero)	Anggota
	8. Direktur Utama PT Virama Karya (Persero)	Anggota
<b>III</b>	<b><i>Project Management Office (PMO)</i></b>	
	1. Direktur Investasi PT Danareksa (Persero)	Ketua
	2. Asisten Deputi Bidang Sarana dan Prasarana Perhubungan	Wakil Ketua
	3. Staf Wakil Menteri BUMN II	Sekretaris

Sumber data: Keputusan Menteri BUMN RI Nomor SK-385/MBU/12/2020

Adapun *Project Management Office (PMO)*, sesuai dalam Dikum Kedua SK tersebut, memiliki tanggung jawab sebagai berikut:

- a. Menyusun program kerja tim;
- b. Melakukan koordinasi dengan pihak-pihak yang terkait dalam pelaksanaan percepatan konsolidasi BUMN Klaster Danareksa-PPA;
- c. Mengimplementasikan program percepatan konsolidasi BUMN Klaster Danareksa-PPA.
- d. Melaporkan kepada Tim Kerja untuk hal-hal yang perlu mendapatkan arahan/keputusan dari Tim Kerja;
- e. Menunjuk dan menggunakan konsultan, narasumber, dan/atau membentuk tim pendukung lainnya sesuai dengan kebutuhan untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas Tim; dan
- f. Melakukan tugas-tugas lain yang berkaitan dengan implementasi pengelolaan dan percepatan konsolidasi BUMN Klaster Danareksa-PPA.



PT Danareksa selaku PMO diberikan tanggung jawab untuk mengelompokkan anak perusahaannya dengan membentuk sub klaster, salah satunya ialah Sub Klaster Kawasan Industri yang terdiri dari PT KBN, PT KIM, PT KIW, PT KIMA, PT SIER, dan PT JIEP. Pembentukan sub klaster ini mendapat persetujuan prinsip oleh Presiden RI Joko Widodo dan jajaran 16 (enam belas) Menteri melalui rapat terbatas pada tanggal 8 Maret 2021.<sup>61</sup> Adapun sub klaster tersebut sebagaimana tertuang di dalam SK Tim adalah sebagai berikut:

Tabel 2.3 Sub Klaster Kawasan Industri

<b>Nama</b>	<b>Jabatan dalam Tim</b>
<b>Sub Klaster Kawasan Industri</b>	
1. Direktur Utama PT Kawasan Berikat Nusantara (Persero)	Ketua
2. Pengendali Kelompok pada Asisten Deputi Bidang Sarana dan Prasarana Perhubungan	Sekretaris
3. Direktur Utama PT Kawasan Industri Medan (Persero)	Anggota
4. Direktur Utama PT Kawasan Industri Wijayakusuma (Persero)	Anggota
5. Direktur Utama PT Kawasan Industri Makassar (Persero)	Anggota
6. Direktur Utama PT Jakarta Industrial Estate Pulogadung	Anggota
7. Direktur Operasi PT Surabaya Industrial Estate Rungkut	Anggota

Sumber data: Keputusan Menteri BUMN RI Nomor SK-385/MBU/12/2020

Sub Klaster Kawasan Industri tersebut kemudian membentuk *virtual holding* atau *holding* maya sebagai program percepatan

<sup>61</sup> Bersumber dari data konsultan  *Holding* Danareksa.

konsolidasi *holding* dalam tahap pra *holding*. *Virtual holding* ini membahas rencana strategis dan standarisasi masing-masing sub klaster yang dilakukan setiap 2 (dua) minggu, dengan tujuan ketika *holding* terjadi maka sudah terdapat konsolidasi di antara kawasan industri. Setelah *holding* diresmikan, *virtual holding* ini ditiadakan.

Peraturan perundang-undangan tidak mengenal *virtual holding*, namun *virtual holding* ini sering digunakan sebagai mekanisme pelaksanaan konsolidasi terjadinya *holding*. Sebagai contoh, mekanisme *virtual holding* ini telah dilaksanakan saat dilakukannya *holding* pada PT Perusahaan Listrik Negara (Persero)<sup>62</sup> dan pada  *Holding Maritim* dengan PT Pelabuhan Indonesia II (Persero) sebagai induknya.<sup>63</sup>

Adapun, pembentukan *virtual holding* harus diatur lebih lanjut agar dapat ditentukan secara jelas kewenangan penggunaan anggaran perusahaan calon anggota *holding*. Tanpa tata cara proses pembentukan *holding*, maka akan muncul potensi pelanggaran penggunaan biaya perusahaan. Perusahaan tidak boleh mengeluarkan dana tanpa anggaran, penggunaannya harus diatur agar dapat dipertanggungjawabkan.

---

<sup>62</sup> Monica Wareza, “*Catat! Virtual Holding dan Sub Holding PLN Berjalan Mei 2022*”, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20220126150250-4-310654/catat-virtual-holding-dan-sub-holding-pln-berjalan-mei-2022/amp>, Diakses pada 21 Februari 2023 pukul 18.52 WITA.

<sup>63</sup> Feby Dwi Sutianto, “*Penggabungan BUMN Dimulai dari Virtual Holding Company*”, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3051717/penggabungan-bumn-dimulai-dari-virtual-holding-company>, Diakses pada 1 Maret 2023 pukul 15.36 WITA.

Penyediaan anggaran dana perusahaan tersebut belum teranggarkan karena mekanisme *virtual holding* hanya dikeluarkan oleh SK Tim Kementerian BUMN yang bersifat parsial dan tidak mengatur kewenangan *virtual holding* secara menyeluruh. SK Tim tersebut cenderung mengarahkan pembentukan tim kerja persiapan *holding*.

Berdasarkan Prinsip *Good Corporate Governance* (GCG) atau Tata Kelola Perusahaan yang Baik, setiap peranggaran keuangan perusahaan harus dilakukan secara terukur, transparan dan akuntabel.<sup>64</sup> Sebagai antisipasi pertanggungjawaban penggunaan keuangan perusahaan BUMN yang akan *holding*, maka Prinsip GCG harus benar-benar dipenuhi dan bersifat menyeluruh, tidak cukup hanya dengan SK Tim Kementerian BUMN saja, namun seharusnya melalui mekanisme peraturan yang lebih tinggi dari SK Kementerian, mengingat banyaknya program holdingisasi yang masih akan terus digulirkan dengan tujuan agar jumlah BUMN nantinya akan semakin berkurang di bawah *holding* BUMN.

*Virtual holding* memang perlu dilakukan demi percepatan konsolidasi *holding*, namun untuk saat ini belum ada payung hukum secara menyeluruh. Pemerintah perlu segera membuat undang-undang tentang *holding* yang tentunya juga membahas dasar

---

<sup>64</sup> Adrian Sutedi, 2011, *Good Corporate Governance*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 4.

hukum dilaksanakannya *virtual holding*, bukan hanya berdasar dari surat keputusan parsial dari Kementerian BUMN. Kementerian BUMN membentuk *holding* didasari pada standar di beberapa negara lain yang juga membentuk *holding company*, seperti Korea Selatan, Amerika Serikat, Prancis, hingga Malaysia.<sup>65</sup>

*Holding*  Danareksa tahap pertama telah diresmikan oleh Menteri BUMN, Erick Thohir, pada 20 Juli 2022. Diresmikannya *holding* tersebut mengakibatkan hilangnya *virtual holding* yang kemudian berganti bentuk menjadi sub klaster dalam  *Holding*  Danareksa.

Proses peresmian  *Holding*  Danareksa dibagi menjadi 2 (dua) tahap dalam rangka percepatan proses pembentukan *holding* serta menghindari adanya urutan proses yang terlalu panjang. Maka dari itu Kementerian BUMN mengusulkan pembentukan *holding* tahap pertama mengikutsertakan anggota *holding* yang tidak memiliki hambatan yang kompleks. Tahap pertama pembentukan *holding* berisikan 10 (sepuluh) anak perusahaan, mengingat tidak adanya aturan spesifik yang kritikal untuk diselesaikan sebelum *inbreng*.<sup>66</sup>

Adapun rangkaian proses pembentukan  *Holding*  Danareksa adalah sebagai berikut:<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Monica Wareza, *Op.Cit.*

<sup>66</sup> Bersumber dari data konsultan  *Holding*  Danareksa.

<sup>67</sup> Bersumber dari data konsultan  *Holding*  Danareksa.

- a. Kementerian BUMN menerbitkan Surat Penunjukan PT Danareksa (Persero) sebagai induk *holding*;
- b. Kementerian BUMN melaksanakan Rapat Pimpinan;
- c. Kementerian BUMN menerbitkan surat kepada Kementerian Keuangan terkait usulan *holding*;
- d. PT Danareksa (Persero) mengusulkan Perluasan Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 1976 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) “Dana Reksa”;
- e. Konsultan  *Holding*  Danareksa membuat Buku Kajian Pengalihan Saham;
- f. Kementerian BUMN membuat  *Draft*  Rancangan Peraturan Pemerintah (PP) Pengalihan Saham;
- g. Kementerian BUMN membahas Buku Kajian Pengalihan Saham bersama Kementerian Keuangan;
- h. Kementerian Keuangan mengajukan Surat Permohonan Izin Prakarsa Pengalihan Saham kepada Kementerian Sekretariat Negara;
- i. Kementerian Keuangan mengusulkan untuk dilaksanakannya pembahasan antar kementerian;
- j. Kementerian Keuangan mengirim surat kepada Kementerian Hukum dan HAM terkait Harmonisasi Rancangan PP;
- k. Harmonisasi oleh Kementerian Hukum dan HAM;

- l. Penetapan Peraturan Pemerintah oleh Presiden;
- m. Laporan Valuasi Kantor Jasa Penilai Publik yang diusulkan oleh Konsultan  *Holding Danareksa*;
- n. Kementerian terkait menyetujui Rancangan PP;
- o. Penandatanganan PP Pengalihan Saham oleh Presiden;
- p. Pengundangan PP oleh Kementerian Hukum dan HAM;
- q. Kementerian Keuangan membuat Kredit Modal Kerja (KMK) tentang Penetapan Nilai Definitif Penambahan Modal Negara (PMN) ke Induk  *Holding*;
- r. BUMN Anggota  *Holding Danareksa* melakukan perubahan Anggaran Dasar dan/atau Anggaran Rumah Tangga;
- s. Kementerian BUMN mengeluarkan Akta Pengalihan Saham dan RUPS.

Terkait pelaksanaan RUPS pada BUMN Kawasan Industri, yaitu PT KBN, PT KIM, PT KIW, PT KIMA, PT SIER dan PT JIEP, dijelaskan bahwa RUPS tersebut tidak dilaksanakan secara tuntas. Seharusnya RUPS dilakukan berkali-kali pada Kawasan Industri beserta masing-masing pemegang sahamnya yaitu Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi/Daerah. Namun karena adanya tuntutan dari Negara, dalam hal ini Kementerian BUMN, RUPS tersebut hanya dilaksanakan 1 (satu kali).<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Pra Penelitian pada tanggal 14 Juli 2022, wawancara dengan Bapak Armen Amir, Tim Ahli Hukum PT Kawasan Berikat Nusantara.

Kementerian BUMN melihat bahwa dengan terlaksananya RUPS tersebut, BUMN Kawasan Industri telah siap untuk melakukan perubahan status menjadi anak perusahaan PT Danareksa (Persero). Kementerian BUMN lalu mengisyaratkan pada BUMN Kawasan Industri untuk segera bergabung ke dalam  *Holding*  Danareksa.<sup>69</sup> Kemudian diterbitkanlah Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2022 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Danareksa.

Padahal, berdasarkan informasi yang penulis terima, ke-6 (keenam) kawasan industri tersebut belum siap bergabung ke dalam  *holding*  dikarenakan perlunya persiapan dan pemaparan yang lebih jelas dari Pemerintah Pusat, dalam hal ini Kementerian BUMN. Kesepakatan belum tercapai dalam RUPS yang hanya dilaksanakan sebanyak 1 (satu) kali. Adanya tuntutan dari Kementerian BUMN untuk segera meresmikan  *Holding*  Danareksa membuat ke-6 (keenam) kawasan industri menyetujui  *holding*  ketika RUPS.

Sebagai pembanding, berikut persamaan maupun perbedaan terbentuknya  *Holding*  Perkebunan dengan  *Holding*  Danareksa:<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Pra Penelitian pada tanggal 14 Juli 2022, wawancara dengan Bapak Armen Amir, Tim Ahli Hukum PT Kawasan Berikat Nusantara.

<sup>70</sup> Ivo Eriska Ginting, *Op.Cit.*, hlm. 94.

Tabel 2.4. Perbandingan  *Holding Perkebunan* dengan  *Holding Danareksa*.

<b>No.</b>	<b><i> Holding Perkebunan</i></b>	<b><i> Holding Danareksa</i></b>
1.	Tidak membentuk <i> virtual holding</i> dalam tahap pra <i> holding</i> untuk proses konsolidasinya.	Sebelum <i> holding</i> diresmikan, dibentuk terlebih dahulu <i> virtual holding</i> sebagai tahap pra <i> holding</i> untuk proses percepatan konsolidasi.
2.	Pemegang saham pada anak-anak perusahaan <i> Holding Perkebunan</i> hanya terdiri dari Pemerintah RI.	Pemegang saham pada anak-anak perusahaan <i> Holding Danareksa Sub Klaster Kawasan Industri</i> terdiri dari pemegang saham mayoritas yaitu Pemerintah RI, beserta pemegang saham minoritas yaitu Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.
3.	Terbentuk melalui adanya prosedur terpogram, dimana pemerintah dalam hal ini Kementerian BUMN	Terbentuk melalui prosedur penuh, dimana masing-masing perusahaan berdiri secara mandiri. Perusahaan



	telah menyadari pentingnya <i>holding company</i> , sehingga sejak awal sudah terpikir untuk membentuk suatu perusahaan <i>holding</i> .	dengan lini bisnis yang berhubungan saling terpecah tanpa terkonsentrasi dalam suatu perusahaan induk. Kemudian dibentuklah <i> Holding Danareksa</i> oleh Kementerian BUMN.
3.	PT Perkebunan Nusantara III Medan (Persero) selaku induk <i>holding</i> tidak hanya mengendalikan dan mengawasi anak perusahaan, tetapi juga menjalankan kegiatan usaha. Bentuk <i>holding</i> yang dijalankan ialah <i>operating holding company</i> .	PT Danareksa (Persero) selaku induk <i>holding</i> juga mengendalikan dan mengawasi anak perusahaannya, sekaligus menjalankan kegiatan usaha. <i> Holding Danareksa</i> berbentuk <i>operating holding company</i> .
4.	<i> Holding</i> Perkebunan dilakukan melalui pengambilalihan, sesuai Pasal 1 angka 11 UUPT	<i> Holding</i> Danareksa terbentuk melalui pengambilalihan, dimana saham anak-anak

	2007, yang mengakibatkan beralihnya pengendalian atas perseroan tersebut.	perusahaannya dialihkan oleh pemerintah, dalam hal ini Kementerian BUMN, kepada PT Danareksa (Persero).
--	---	---

Sumber: Bahan Hukum Sekunder, diolah, 2023.