

# RESTRUKTURISASI BUMN (PERSERO) MELALUI PENGGABUNGAN/PELEBURAN PERUSAHAAN



Oleh :  
Yanly Gandawidjaja, S.H., Sp.1

346.667  
GAN  
r

G9398 R/SB/PH  
18.9.06.

---

Bandung - 2001

## RESTRUKTURISASI BUMN (PERSERO) MELALUI PENGGABUNGAN/PELEBURAN PERUSAHAAN



### A. PENDAHULUAN

Era perdagangan bebas yang melanda dunia, termasuk Indonesia, menuntut adanya persiapan dan kesiapan khususnya dunia usaha dan perusahaan-perusahaan di Indonesia agar tetap *survive* dan mampu berkompetisi dengan perusahaan-perusahaan asing (termasuk perusahaan transnasional) yang beroperasi di Indonesia. Kondisi ini lebih diperparah dengan krisis ekonomi yang melanda Indonesia selama beberapa tahun, dimana akibatnya dirasakan sangat dahsyat seperti yang dapat kita ikuti dalam berbagai pemberitaan media. Masalah-masalah tersebut dihadapi baik oleh perusahaan swasta maupun milik negara.

Padahal, baik untuk saat ini dan untuk masa-masa yang akan datang, keberadaan suatu perusahaan selalu dibutuhkan oleh masyarakat, baik sebagai penghasil barang/jasa (produsen), pengguna barang/jasa (konsumen) maupun sebagai institusi penyerap tenaga kerja.<sup>1</sup> Relasi antara perusahaan dengan masyarakat akan selalu terjadi mengingat keduanya mempunyai sifat ketergantungan. Hal ini berlaku baik bagi perusahaan/badan usaha milik swasta maupun milik negara (BUMN, dalam hal ini dan yang dimaksud dalam masalah ini adalah Perusahaan Perseroan/Persero). Keberadaan BUMN patut dipertahankan karena pada dasarnya pemilik dari BUMN adalah rakyat itu sendiri, yang dalam hal ini menguasai kepada negara yang dijalankan oleh pemerintah untuk mengelolanya. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 33 khususnya ayat (2) dan (3) UUD 1945 yang berisi :

- (2) *Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara ;*
- (3) *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*

---

Sehingga sudah sewajarnya untuk kepentingan rakyat, BUMN terutama yang bergerak dalam bidang yang menguasai hajat hidup rakyat tetap dipertahankan

---

<sup>1</sup> Sri Redjeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hal. 37.

keberadaannya, meskipun tolak ukur cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak terus mengalami perkembangan.

Dalam kaitan dengan cabang-cabang produksi yang penting dan vital sebagai bidang usaha BUMN, memang memegang peranan yang penting dan strategis, sebab hal ini akan menjamin bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak akan mengabdikan pada kepentingan umum dan mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>2</sup>

Oleh karena itu kelangsungan hidup BUMN merupakan sesuatu yang semestinya dipertahankan, baik dengan tindakan-tindakan yang bersifat organisatoris, ekonomis, maupun yuridis. Apapun tindakan yang dipilih, perlu diperhatikan aspek yuridis sebagai suatu upaya preventif maupun represif untuk mengantisipasi segala kemungkinan atas tindakan-tindakan tersebut, terutama untuk menjaga kepentingan karyawan, pihak ketiga, dan masyarakat umum.

Di antara banyak pilihan tindakan yang akan diambil dalam rangka mempertahankan keberadaan suatu perusahaan, antara lain adalah melakukan penggabungan atau peleburan (merger/konsolidasi). Tindakan penggabungan atau peleburan merupakan strategi memajukan dan mengefektifkan perseroan dalam menjalankan usahanya untuk mencapai tujuan yang diinginkan tanpa harus melalui prosedur pemberesan akibat likuidasi. Di samping itu juga dimaksudkan sebagai upaya perbaikan sistem manajemen perseroan, mengurangi atau menghindari persaingan serta mencegah kepailitan.

Sementara Normin S. Pakpahan menyatakan bahwa : *"These combination (merger, consolidation) may provide new synergy in doing bussiness in order to achieve a higher rate of efficiency and productivity."*<sup>3</sup>

Jadi pada umumnya alasan dan latar belakang untuk melakukan proses penggabungan atau peleburan perusahaan adalah alasan dan pemikiran yang bersifat ekonomis dan manajerial. Sementara itu, hukum akan menjadi pertimbangan akhir sebagai pengaman, apakah tindakan-tindakan yang dipilih tersebut aman atau tidak dari sisi hukum. Aman dalam pengertian sah, tidak

---

<sup>2</sup> Ibrahim R., *Prospek BUMN dan Kepentingan Umum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hal 4

<sup>3</sup> Normin s.Pakpahan, *Introduction To The New Company Law of Indonesia*. ELIPS Project. Jakarta, 1995, p.9

melanggar ketentuan undang-undang dan tidak melanggar hak serta kepentingan-kepentingan pihak lain.<sup>4</sup>

Meskipun demikian, mengingat arti pentingnya tindakan-tindakan hukum tersebut bagi kelangsungan hidup suatu perusahaan agar dapat berjalan sebagaimana mestinya dan dapat menjamin tersedianya kebutuhan masyarakat, maka perangkat hukum yang mengatur hal tersebut patut untuk diperhatikan.

Oleh karena itu dalam makalah ini akan dicoba untuk menelaah perangkat hukum yang tersedia bagi tindakan hukum penggabungan dan peleburan bagi BUMN di luar yang bergerak dalam bidang lembaga keuangan bank maupun bukan bank, sekaligus berbagai implikasi yang dipimbulkan oleh perangkat hukum tersebut.

## **B. PENGGABUNGAN PERUSAHAAN (MERGER)**

Batasan tentang penggabungan perusahaan (merger) dapat dikemukakan beberapa pendapat sebagai berikut :

1. A. Zen Purba :

*"Merger adalah penggabungan dua atau lebih perusahaan ke dalam salah satu dari mereka dan perusahaan yang bergabung membubarkan diri"*

2. Kartini Mulyadi :

*"Merger adalah penggabungan dua perusahaan dimana perusahaan yang satu tetap eksis, sedangkan perusahaan yang lain lenyap"*

3. Cristianto Wibisono :

*"Merger adalah penggabungan dua badan usaha atau lebih yang relatif seimbang kekuatannya, sehingga terjadi kombinasi baru yang merupakan wadah bersama yang saling memperkuat".*

4. Pasal 1 angka 1 PP No.27 Tahun 1998 :

*"Penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan perseroan lain yang telah ada dan selanjutnya perseroan yang menggabungkan diri menjadi bubar".*

Dari beberapa pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa penggabungan perusahaan/merger pada dasarnya merupakan penggabungan dua atau lebih

---

<sup>4</sup> Sri Redjeki Hartono, *Op.Cit*, hal.39.

perusahaan dengan tetap mempertahankan keberadaan salah satu perusahaan, sementara perusahaan lain yang menggabungkan diri dibubarkan.

Pada hakikatnya pengertian merger difokuskan pada penggabungan usaha yang memiliki kekuatan berimbang, tetapi pada kenyataannya justru malah sebaliknya yaitu banyak badan usaha yang bergabung justru memiliki kekuatan yang jauh berbeda. Dengan dilakukannya merger, secara hukum badan hukum yang dibubarkan keberadaannya tidak ada lagi.

Dari segi hukum perusahaan, penggabungan merupakan pembelian dan karenanya terjadi pengalihan kepemilikan harta kekayaan termasuk juga saham perseroan yang menggabungkan diri. Saham perseroan yang menggabungkan diri dihilangkan identitasnya dan digantikan oleh saham perseroan yang masih ada.

Pada dasarnya ada beberapa macam merger, yaitu :

1. Merger Horisontal

Dalam merger horisontal, penggabungan perusahaan dilakukan oleh perusahaan yang bergerak dalam bidang usaha sejenis, atau antara perusahaan yang semula saling bersaing. Misalnya merger antara perusahaan mie instant "A" dengan perusahaan mie instant "B".

2. Merger Vertikal

Dalam merger vertikal, penggabungan perusahaan dilakukan oleh perusahaan yang mempunyai perbedaan dalam tingkat operasi produksi. Misalnya perusahaan *otomotif* dengan tingkat desian, pembuatan karangka, dan pemasaran yang berbeda. Bisa juga merger vertikal diartikan adanya kerjasama antara satu perusahaan satu dengan perusahaan yang lain, yang mengolah lebih lanjut produk yang dihasilkan oleh perusahaan pertama. Misalnya merger antara perusahaan penghasil tepung terigu dengan perusahaan mie instant.

3. Merger Konglomerat

Dalam merger konglomerat ini, bukan merupakan merger horisontal maupun vertikal, artinya masing-masing perusahaan tidak mempunyai kegiatan bisnis yang saling berhubungan. Dengan kata lain bahwa merger konglomerat merupakan suatu langkah integrasi yaitu pengumpulan dalam suatu perusahaan atau sejumlah perusahaan yang beroperasi yang di berbagai mata rantai usaha.

Sementara Abdulkadir Muhammad mengemukakan tujuan penggabungan perusahaan sebagai berikut :<sup>5</sup>

- a. memperbesar jumlah modal ;
- b. menyelamatkan kelangsungan produksi ;
- c. mengamankan jalur distribusi ;
- d. memperbesar sinergi perusahaan ; dan
- e. mengurangi persaingan usaha menuju kepada monopolistik.

Khusus untuk tujuan huruf e diatas BUMN mendapatkan pengecualian sesuai ketentuan Pasal 51 UU No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang berisi :

*"Monopoli : dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah"*.

Tentu saja penggabungan ini dilandasi oleh beberapa kepentingan yang secara ekonomi lebih efisien dan menguntungkan. Sehubungan dengan itu, Mas'ud Machfoedz mengemukakan beberapa alasan penggabungan perusahaan sebagai berikut :<sup>6</sup>

1. *pemanfaatan aset yang lebih efisien dalam satu kesatuan perusahaan. Sebagai contoh apabila PKBI bergabung menjadi satu dengan Kanindotex (sekarang berubah menjadi PT.AIC), secara ekonomis pemanfaatan mesin tenun lebih efisien karena ekonomis scale dapat ditingkatkan.*
2. *integrasi usaha : dengan penguasaan atau penggabungan badan usaha yang segaris maka biaya produksi akan lebih murah. Sebagai contoh, apabila Indofood bergabung dengan Bogasari maka kesulitan memperoleh bahan baku mie instant dapat dihindari.*
3. *profesionalisme manajemen : dengan penggabungan badan usaha diharapkan mampu menarik manajemen yang profesional. Sebagai contoh, penguasaan Bank Papan Sejahtera oleh Hasjim Group.*

---

<sup>5</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hal. 45.

<sup>6</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perseroan Indonesia*. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal. 87.

4. *sinergi finansial dan ekonomi* : apabila perusahaan merugi bergabung dengan perusahaan yang memperoleh laba. maka perusahaan yang rugi akan menampakkan performance yang baik dan perusahaan yang laba akan berkurang pajaknya karena dikurangi oleh perusahaan yang bergabung. Sebagai contoh penggabungan Toko Gunung Agung dengan Multi Gunung Agung pada tahun 1988.

### C. PELEBURAN PERUSAHAAN (KONSOLIDASI)

Beberapa batasan tentang peleburan (konsolidasi), antara lain :

1. R.Sutarto :  
*"Konsolidasi adalah peleburan dua perseroan atau lebih menjadi perseroan ke tiga yang sama sekali baru dan mengambil aktiva-aktiva (mungkin juga hutang-hutang) dari perseroan lama yang selanjutnya akan menghilang".*
2. Abdulkadir Muhammad :  
*"Peleburan adalah penyatuan dua perseroan atau lebih dengan cara mendirikan perseroan baru dan membubarkan perseroan yang ada "*.
3. Pasal 1 angka 2 PP No.27 tahun 1998 :  
*"Peleburan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua perseroan atau lebih untuk meleburkan diri dengan cara membentuk satu perseroan baru dan masing-masing perseroan yang meleburkan diri menjadi bubar".*

Dari beberapa pendapat tersebut dapat dikatakan bahwa peleburan (konsolidasi) adalah merupakan penggabungan dua perusahaan atau lebih dimana perusahaan yang bergabung tersebut kehilangan eksistensinya dan melebur menjadi satu perusahaan yang sama sekali baru.

Dari segi hukum perusahaan dalam suatu peleburan, semua harta kekayaan termasuk selama perseroan yang bergabung dibeli oleh perseroan yang baru didirikan dan diganti dengan identitas perseroan yang baru. Pendirian perseroan yang baru bersamaan dengan pembelian dan pengalihan seluruh harta kekayaan perseroan lama yang melebur menjadi perseroan baru melalui akta pendiriannya.<sup>7</sup>

Meskipun pada dasarnya alasan dan tujuan perbuatan hukum penggabungan dan peleburan perusahaan adalah sama, yaitu berkisar pada

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hal.86

masalah permodalan, produksi, dan jalur distribusi, tetapi antara keduanya terdapat beberapa perbedaan, antara lain :

1. Pada penggabungan masih dipertahankan keberadaan salah satu perusahaan, sedangkan pada peleburan semua perusahaan dibubarkan dan membentuk perusahaan baru ;
2. Pada penggabungan hanya dibutuhkan perubahan Anggaran Dasar salah satu perusahaan, sehingga cukup dimintakan persetujuan kepada Menteri Kehakiman (Pasal 15 ayat (1) UU No.1 tahun 1995) ; sedangkan pada peleburan diperlukan adanya Akta Pendirian (Anggaran Dasar) Perusahaan yang baru sehingga harus dimintakan perusahaan kepada Menteri Kehakiman (Pasal 7 ayat (6) jo. Pasal 9 UU No. 1 Tahun 1995).

#### **D. PERANGKAT HUKUM TENTANG PENGGABUNGAN DAN PELEBURAN PERUSAHAAN**

Perangkat hukum dari perbuatan hukum penggabungan dan peleburan perusahaan dapat dilihat pada ketentuan UU No.1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas (UU PT) dan PP No 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas.

Pasal 102 UU PT antara lain menyatakan bahwa satu perseroan atau lebih dapat menggabungkan diri menjadi satu dengan perseroan yang telah ada atau meleburkan diri dengan perseroan lain dan membentuk perseroan baru. Sementara Pasal 1 PP 27 Tahun 1998 menyatakan bahwa penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan perseroan yang telah ada dan selanjutnya perseroan yang menggabungkan diri menjadi bubar. Sedangkan peleburan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua perseroan lebih atau untuk meleburkan diri dengan cara membentuk satu perseroan baru dan masing-masing perseroan yang meleburkan diri menjadi bubar

Dengan demikian jelas bahwa penggabungan dan peleburan adalah suatu perbuatan hukum, dimana perbuatan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum akan mempunyai akibat hukum, yakni hak dan kewajiban (tanggung jawab) menurut hukum terhadap pihak lain. Oleh karena penggabungan dan peleburan merupakan perbuatan hukum yang mempunyai akibat hukum baik bagi perseroan itu sendiri

maupun pihak ke tiga (masyarakat), maka perlu diatur secara jelas segala sesuatu yang berkaitan dengan perbuatan hukum tersebut.

Berdasarkan ketentuan Pasal 102, 104 – 108 UU PT dan Pasal 4 – 25 UU PP 27/1998, dibawah ini (pada halaman berikut) disajikan garis besar proses penggabungan dan peleburan perusahaan dalam bentuk bagian. Proses penggabungan dan peleburan perusahaan pada dasarnya sama antara lain :

1. Direksi masing-masing perseroan yang akan saling menggabungkan/meleburkan diri menyusun Urusan Rencana Penggabungan/Peleburan, yang berisi antara lain :
  - a. Nama dan tempat kedudukan perseroan yang akan melakukan penggabungan/peleburan ;
  - b. Alasan serta penjelasan masing-masing Direksi perseroan dan persyaratan penggabungan/peleburan ;
  - c. Tata cara konversi saham dari masing-masing perseroan terhadap saham perseroan hasil penggabungan/peleburan ;
  - d. Rencangna perubahan Anggaran Dasar perseroan hasil penggabungan/peleburan ;
  - e. Neraca, perhitungan rugi laba yang meliputi 3 (tiga) tahun buku terakhir dari semua perseroan yang akan menggabungkan meleburkan diri ;
  - f. Hal-hal lain yang perlu diketahui oleh pemegang saham :
    - a) Neraca proforma perseroan hasil penggabungan/peleburan sesuai dengan standar akuntansi keuangan, serta perkiraan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan keuntungan dan kerugian serta masa depan perseroan yang dapat diperoleh dari penggabungan/peleburan berdasarkan penilaian ahli yang independen ;
    - b) Cara penyelesaian status karyawan perseroan yang akan menggabungkan/meleburkan diri ;
    - c) Cara menyelesaikan hak dan kewajiban perseroan terhadap pihak ketiga ;
    - d) Cara penyelesaian hak-hak pemegang saham yang tidak setuju terhadap penggabungan/peleburan perseroan ;
    - e) Susunan, gaji, dan tunjangan lain bagi Direksi dan Komisaris hasil penggabungan/peleburan ;

- f) Perkiraan jangka waktu penggabungan/peleburan ;
- g) Laporan mengenai keadaan atau jalannya perseroan serta hasil yang telah di capai ;
- h) Kegiatan utama perseroan dan perubahan selama tahun buku yang sedang berjalan ;
- i) Rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang sedang berjalan yang mempengaruhi perseroan ;
- j) Nama anggota Direksi dan Komisaris.

Isi usulan tersebut harus mendapat persetujuan dari Komisaris.

2. Usulan seperti dalam angka 1 tersebut merupakan bahan untuk menyusun Rancangan penggabungan/peleburan yang disusun bersama-sama oleh Direksi perseroan yang akan melakukan penggabungan/peleburan. Rancangan penggabungan/peleburan ini sekurang-kurangnya memuat hal-hal yang tercantum dalam Usulan Rencana penggabungan/peleburan. Selain ini juga harus memuat penegasan dari perseroan yang akan menerima penggabungan/peleburan mengenai penerimaan peralihan segala hak dan kewajiban dari perseroan yang akan menggabungkan/meleburkan diri. Ringkasan rancangan penggabungan/peleburan ini wajib diumumkan oleh masing-masing Direksi dalam 2 surat kabar harian serta diumumkan secara tertulis kepada karyawan perseroan paling lambat 14 hari sebelum pemanggilan RUPS masing-masing perseroan.
3. Rancangan penggabungan/peleburan beserta konsep Akta penggabungan/peleburan wajib dimintakan persetujuan kepada RUPS masing-masing perseroan, dimana keputusan diambil dalam RUPS yang dihadiri paling sedikit  $\frac{3}{4}$  bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara yang sah dan disetujui oleh paling sedikit  $\frac{3}{4}$  bagian dari jumlah suara tersebut.
4. Konsep Akta penggabungan /peleburan yang telah mendapatkan persetujuan RUPS dituangkan dalam Akta Penggabungan/peleburan yang dibuat dihadapan Notaris dalam bahasa-Indonesia.
5. Direksi perseroan hasil penggabungan/peleburan wajib mengumumkan hasil penggabungan/peleburan tersebut dalam 2 surat kabar harian paling lambat 30 hari sejak penggabungan/peleburan selesai dilakukan.

Persyaratan persetujuan RUPS bagi pembuatan hukum penggabungan dan peleburan perusahaan hal ini penting mengingat adanya kemungkinan terdapat pemegang saham yang tidak menyetujui pembuatan hukum tadi (termasuk dan terutama pemegang saham minoritas). Oleh karenanya, terhadap permasalahan ini PP 27 Tahun 1998 telah menyediakan ketentuan yang mengatur hal tersebut, yakni yang dimuat dalam Pasal 4 sebagai berikut :

- (1) *Penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan hanya dapat dilakukan dengan memperhatikan :*
  - a. *Kepentingan perseroan, pemegang saham minoritas, dan karyawan perseroan yang bersangkutan ;*
  - b. *Kepentingan masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha.*
- (2) *Penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan tidak mengurangi hak pemegang saham minoritas untuk menjual sahamnya dengan harga yang wajar*
- (3) *Pemegang saham yang tidak setuju terhadap keputusan Rapat Umum Pemegang Saham mengenai penggabungan, peleburan dan pengambilalihan hanya dapat menggunakan haknya agar saham yang dimilikinya dibeli dengan harga yang wajar sesuai dengan ketentuan Pasal 55 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.*
- (4) *Pelaksanaan hak sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) tidak menghentikan proses pelaksanaan penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.*

#### **E.PERKEMBANGAN DAN PERANGKAT HUKUM BUMN (PERSERO)**

Berangkat dari keberadaan Pasal 33 UUD 1945 dapat disebutkan bahwa dunia usaha nasional terdiri dari tiga komponen, yang dikenal dengan istilah *tiga pelaku ekonomi*<sup>3</sup>, yaitu Swasta, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan Koperasi. Sebagai pilar perekonomian nasional, maka sudah sewajarnya apabila ketiga badan usaha tersebut diberi kesempatan dan porsi yang seimbang, untuk turut serta membangun perekonomian nasional.

---

<sup>3</sup> Panji Anoraga, BUMN, Swasta dan Koperasi – Tiga Pelaku Ekonomi, Pustaka Jaya, Jakarta, 1995

Pasal 1 Perpu No.19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara menentukan bahwa pada dasarnya yang dimaksud dengan Perusahaan Negara adalah meliputi semua perusahaan dengan bentuk apapun yang modalnya untuk keseluruhan merupakan kekayaan negara Republik Indonesia, kecuali ditentukan lain dengan undang-undang. Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa pada tahap ini, perusahaan negara merupakan perusahaan yang modalnya adalah milik negara seluruhnya (100%), yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Hal ini dapat dimaklumi apabila ditelaah berdasarkan Penjelasan Perpu tersebut yang antara lain menyatakan bahwa dalam rangka penyelenggaraan ekonomi terpimpin yang menuju ke suatu masyarakat adil makmur, maka segala kegiatan ekonomi perlu disinkronisasikan dengan baik dan bijaksana sehingga dapat mempersingkat waktu yang dibutuhkan untuk meningkatkan taraf hidup rakyat. Kemudian juga dinyatakan "..... semua alat produksi dan distribusi harus direorganisasikan dan ditujukan ke arah pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945 ....." . Selain itu juga dikemukakan, "Semua alat vital dalam produksi dan semua alat vital dalam distribusi harus dikuasai atau sedikitnya diawasi oleh pemerintah . . . .". Dari beberapa kutipan dari Penjelasan Perpu tersebut dapat disimpulkan bahwa pasal awal masa pembangunan saat itu, maka negara menginginkan peran yang besar dalam berpartisipasi melakukan proses produksi dan distribusi bidang-bidang yang vital guna kemakmuran rakyat.

Namun demikian dalam perkembangannya, konsep perusahaan negara tersebut mengalami kesulitan dalam melaksanakan usahanya dan dianggap tidak efisien secara ekonomis. Hal ini terjadi karena selain adanya kewajiban negara untuk menyediakan modal bagi perusahaan negara sebesar 100 %, juga karena penyeragaman bentuk hukum dari perusahaan negara itu sangat menyulitkan mengingat bidang usaha yang ditangani adalah berbeda-beda dan mempunyai karakteristik yang berlainan pula. Maka pada tahun 1969 dikeluarkan UU No.9 Tahun 1969 tentang Penetapan Perpu No.1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara Menjadi Undang-Undang yang pada intinya membedakan perusahaan negara menjadi 3 (tiga) kecuali ditentukan secara khusus dalam undang-undang, yaitu :

1. Perusahaan Jawatan atau PERJAN, yaitu Perusahaan Negara yang didirikan dan diatur menurut ketentuan-ketentuan yang termaktub dalam Indonesische

Bedrijvenwet (Stb 1927 : 419 sebagaimana telah beberapa kali diubah dan ditambah) :

2. Perusahaan Umum atau PERUM, yaitu Perusahaan Negara yang didirikan dan diatur berdasarkan ketentuan-ketentuan yang termaktub dalam UU No.19 Prp Tahun 1960 ;
3. Perusahaan Perseroan atau PERSERO, yaitu Perusahaan dalam bentuk Perseroan Terbatas seperti diatur menurut ketentuan KUHD (Stb. 1847 : 23 sebagaimana telah beberapa kali diubah dan ditambah), baik yang saham-sahamnya untuk sebagian maupun seluruhnya dimiliki oleh negara.

Dalam tahap ini negara (pemerintah) mulai meninggalkan konsep bahwa sebuah perusahaan negara seluruh modalnya harus dimiliki oleh negara, yaitu dengan mulai munculnya perusahaan perseroan (Persero) yang memungkinkan negara hanya menguasai sebagian (besar) modal/saham dari Persero tersebut.

Sedangkan dalam Keputusan Menteri Keuangan RI No.740/KMK.00/1989 lebih diperjelas lagi, bahwa yang dimaksud dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah badan usaha yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara, atau badan usaha yang tidak seluruh sahamnya dimiliki oleh negara tetapi statusnya disamakan dengan BUMN, yaitu :

1. BUMN yang merupakan patungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah;
2. BUMN yang merupakan patungan antara pemerintah dengan BUMN lainnya ;
3. BUMN yang merupakan badan-badan usaha patungan dengan swasta nasional/asing dimana negara memiliki saham mayoritas minimal 51 %.

Pengaturan tentang perseroan yang cukup penting adalah dengan dikeluarkannya PP No. 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (Persero). Dalam PP ini ditetapkan bahwa yang dimaksud dengan Perusahaan Perseroan adalah Badan Usaha Milik Negara yang dibentuk berdasarkan Undang-undang No.9 Tahun 1969 yang berbentuk Perseroan Terbatas sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No.1 Tahun 1995 yang seluruh atau paling sedikit 51 % saham yang dikeluarkannya dimiliki oleh negara melalui penyertaan modal secara langsung (Pasal 1 angka 2). Peraturan Pemerintah ini pada dasarnya ingin memberikan kerangka hukum yang jelas dalam rangka mendorong peran Persero menghadapi era persaingan pasar dunia yang semakin ketat sejalan dengan kecenderungan

globalisasi perekonomian dan liberalisasi perdagangan. Selain itu ada beberapa hal cukup menarik yang dimasukkan dalam ketentuan PP ini, antara lain :

*Pertama*, dinyatakan secara tegas bahwa Persero tunduk pada prinsip-prinsip Perseroan Terbatas yang diatur dalam UU No.1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas. Hal ini berarti segala ketentuan dalam UU PT dapat diterapkan dalam Persero, kecuali tentang pendiriannya (lihat Pasal 7 ayat 5 UU PT). *Kedua*, didorongnya semangat kemandirian bagi Persero dalam menjalankan aktifitas tanpa adanya campur tangan dari pihak manapun termasuk dari pemerintah, kecuali organ Perseroan sesuai dengan ketentuan UU PT. (Pasal 39 PP 12 Tahun 1998). Dengan demikian meskipun ada unsur pemerintah dalam Persero, yakni Menteri Keuangan sebagai pemegang saham mewakili pemerintah, namun peran Menteri Keuangan tersebut harus dijalankan secara proporsional demi kepentingan Perseroan yang dijalankan secara profesional. *Ketiga*, didorongnya Persero yang sehat selama 2 (dua) tahun berturut-turut untuk berubah menjadi Persero Terbuka (Pasal 17 PP No.12 Tahun 1998). Hal ini mengisyaratkan bahwa terbukanya kesempatan yang lebar bagi proses privatisasi dengan cara menjual sebagian saham Persero kepada masyarakat.

Namun demikian, seiring dengan perkembangan (diduga terutama perkembangan status politik), peraturan pemerintah tersebut diikuti dengan keluarnya 3 peraturan pemerintah yang isinya, boleh dikatakan saling simpang siur.<sup>9</sup>....., ada indikasi perebutan kewenangan terhadap BUMN, yang ditandai dengan terbitnya tiga Peraturan Pemerintah yang mengatur kewenangan BUMN hanya dalam waktu satu bulan.<sup>9</sup> Ketiga Peraturan Pemerintah tersebut adalah, PP No.96 Tahun 1999 (terbit tanggal 22 Desember 1999) tentang Pengalihan Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Menteri Keuangan Selaku Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) atau Pemegang Saham Pada Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perseroan Terbatas Yang Sebagian Sahamnya Dimiliki Oleh Negara Republik Indonesia Kepada Menteri Negara Penanaman Modal dan Pembinaan Badan Usaha Milik Negara, yang pada dasarnya mengatur tentang pengalihan kedudukan, tugas dan wewenang tersebut dari Menteri Keuangan kepada Menteri Negara Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN (Pasal 1). Kewenangan yang

---

<sup>9</sup> Majalah Pilar, No.20/Th.III/27 September – 10 Oktober 2000, hal. 20.

dialihkan tersebut sangat luas karena selain penatausahaan setiap penyertaan modal negara berikut perubahannya serta penyertaan-penyertaan yang dilakukan oleh BUMN, meliputi juga kegiatan reorganisasi dan pembubaran BUMN (Pasal 2 jo. Penjelasan atas Pasal 1). Setelah itu keluar PP No. 98 tahun 1999 (terbit tanggal 27 Desember 1999) tentang Pengalihan Kedudukan, Tugas dan Wewenang Menteri Keuangan Selaku Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) atau Pemegang Saham Pada Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perseroan Terbatas Yang Sebagian Sahamnya Dimiliki Oleh Negara Republik Indonesia Kepada Menteri Negara Penanaman Modal dan Pembinaan Badan Usaha Milik Negara, yang isinya membatasi kewenangan Meneg BUMN seperti yang diatur dalam PP No.96 Tahun 1999, yakni adanya pengecualian terhadap Persero yang bergerak dalam bidang usaha perbankan, perasuransian, dan jasa keuangan lainnya (Pasal 1 ayat 2). Selain itu juga diatur adanya kewajiban dari Meneg BUMN untuk meminta persetujuan terlebih dahulu dari Menteri Keuangan dalam hal pembagian deviden Persero/PT, pengangkatan dan pemberhentian Direksi/Komisaris Persero/PT, penggabungan, peleburan, pemecahan dan pembubaran Persero/PT, serta dalam hal pemberian jaminan oleh pemerintah (Pasal 2 ayat 2). Lalu yang terakhir adalah keluarnya PP No.1 Tahun 2000 (terbit tanggal 26 Januari 2000) tentang Perubahan PP No.98 Tahun 1999 tentang Pengalihan Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Menteri Keuangan Selaku Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) atau Pemegang Saham Pada Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perseroan Terbatas Yang Sebagian Sahamnya Dimiliki Oleh Negara Republik Indonesia Kepada Menteri Negara Penanam Modal dan Pembinaan Badan Usaha Milik Negara sebagai revisi terhadap PP No.98 Tahun 1999, yang pada dasarnya hanya berisi penghapusan ketentuan Pasal 2 ayat (2) PP No.98 Tahun 1999, artinya Meneg BUMN tidak perlu lagi untuk mendapatkan persetujuan dari Menteri Keuangan dalam hal pembagian deviden Persero/PT, pengangkatan dan pemberhentian Direksi/Komisaris Persero/PT, penggabungan, peleburan, pemecahan dan pembubaran persero/PT, serta dalam hal pemberian jaminan oleh pemerintah (Pasal 4):

Berdasarkan tiga Peraturan Pemerintah tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa saat ini selaku Rapat Umum Pemegang Saham (dalam hal Persero yang sahamnya dimiliki oleh negara 100 %) dan selaku pemegang saham (dalam hal Perseroan atau yang saham negara tidak 100 %) adalah Menteri Negara

Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN. Sehingga itu dalam hal ini pembinaan dan kegiatan-kegiatan reorganisasi BUMN yang meliputi penggabungan, peleburan dan pembubaran BUMN dilakukan oleh Menneq BUMN tanpa harus dimintakan persetujuan dari Menteri Keuangan.

Padahal pada perkembangan terakhir (setelah terjadinya pergantian kabinet), diketahui bahwa Kementerian Pembinaan BUMN sudah tidak ada lagi dan saat ini masih terjadi perbedaan tentang siapa yang paling cocok untuk menangani BUMN. Ada yang menginginkan dibawah Menko Perekonomian (Rizal Ramli), ada berpendapat sebaiknya tetap dibawah Menteri Keuangan, dan ada juga yang berpendapat bahwa sebaiknya berada di bawah suatu badan khusus yang menangani BUMN dan langsung bertanggung jawab kepada Presiden. Jadi bila diikuti dengan seksama perkembangan tersebut, akan tampak nuansa politis yang ikut mewarnai kebijakan terhadap BUMN selain tentu saja ada juga pertimbangan-pertimbangan teknis ekonomis maupun yuridis.

#### **F. RESTRUKTURISASI BUMN (PERSERO) MELALUI PENGGABUNGAN DAN PELEBURAN**

BUMN dikenal pula dengan istilah *public enterprise*, sehingga BUMN mempunyai dua elemen penting yang terkandung di dalamnya, yaitu unsur pemerintah (*public*) dan unsur bisnis (*enterprise*). BUMN mempunyai keistimewaan karakteristik yang tidak dipunyai oleh badan usaha lain, yang dirumuskan sebagai: "A corporations clothed with the power of government but possessed the flexibility an initiative of a private enterprise" (suatu badan usaha berbaju pemerintah tetapi mempunyai fleksibilitas dan inisiatif sebagai perusahaan swasta).<sup>10</sup> Apabila diuraikan, maka dalam *publik* dari pengertian *public enterprise* BUMN, ada tiga makna yang terkandung di dalamnya, yakni *public purpose*, *public ownership*, *public control*. Dari tiga makna tersebut *public purpose* menjadi inti dari konsep BUMN. *public purpose* ini dijabarkan sebagai hasrat untuk mencapai cita-cita pembangunan (sosial, ekonomi, dan politik) bagi kesejahteraan bangsa dan negara.<sup>11</sup> Dalam kerangka inilah sering dikatakan bahwa BUMN merupakan alat untuk pencapaian tujuan Nasional.

<sup>10</sup> Panji Anoraga, *Op. Cit.* hal. 2.

<sup>11</sup> *Ibid*, hal.3.

Oleh karenanya, terlebih dalam era globalisasi saat ini, bagaimana pun alasannya bahwa BUMN yang bergerak dalam bidang untuk kepentingan umum dan hajat hidup orang banyak sudah sepatutnya untuk dipertahankan kebenarannya. Ada beberapa alasan untuk memperhatikan BUMN tersebut, yaitu :

1. Dalam situasi dan kondisi tertentu, serta untuk produk barang atau jasa tertentu, harus dikuasai oleh negara agar dapat dinikmati oleh masyarakat ;
2. Dalam hal produk barang atau jasa yang mempengaruhi kesejahteraan rakyat banyak, hanya dapat dijalankan secara merugi maka hal itu harus dilakukan oleh BUMN.

Selain itu, sejalan dengan kecenderungan terjadinya globalisasi perekonomian dan liberalisasi perdagangan, maka konsekuensinya adalah timbulnya persaingan yang semakin ketat antara pelaku ekonomi, tidak terkecuali BUMN. Masalah ini tidak bisa didiamkan begitu saja, sementara pihak lain (asing) sudah siap dengan berbagai strategisnya. Maka BUMN perlu segera melakukan persiapan-persiapan di segala bidang guna mengantisipasi kecenderungan tersebut. Banyak cara yang dapat dilakukan untuk melakukan persiapan itu, antara lain dengan program restrukturisasi melalui berbagai format, misalnya privatisasi atau merger. Dalam inpres No.5 Tahun 1988 telah diatur secara formal kebijaksanaan restrukturisasi dalam rangka penggabungan BUMN, antara lain dengan cara merger, konsolidasi, kerjasama operasi, kontrak manajemen, pemecahan perusahaan, *go public* dan sebagainya.<sup>12</sup> Namun demikian apa yang telah ditetapkan secara formal (tertulis) belum tentu dapat dilaksanakan dengan baik. Ada beberapa contoh yang dapat dikemukakan, antara lain : *Pertama*, ide merger antara II BUMN dilingkungan Departemen Pekerjaan Umum. Ide pembentukan holding atau merger itu muncul pada awal tahun 1999-an dari hasil studi *Boston Consulting Group* dengan rujukan data keuangan perseroan 1998. Saat ini kondisi keuangan dan prospek usaha II BUMN itu telah berbeda, sehingga perlu dilakukan studi ulang, dan belum seluruh BUMN itu menyelesaikan restrukturisasi utangnya, sedangkan prospek usaha juga berbeda-beda. Kondisi demikian akan mempersulit realisasi rencana merger, karena tidak mungkin BUMN yang sehat digabung yang tidak

---

<sup>12</sup> Ibrahim R, *Op.Cit*, hal.175.

sehat, atau yang tidak sehat dengan yang tidak sehat. Pada dasarnya pembentukan holding ataupun merger antara BUMN sejenis di lingkungan PU dinilai baik, asal prosesnya dilakukan penyehatan terlebih dahulu kepada masing-masing perusahaan yang akan digabung. Sebab jika penggabungan usaha itu tidak diawali oleh penyehatan masing-masing BUMN, maka bukan tidak mungkin perusahaan baru hasil penggabungan nanti yang menanggung beban.<sup>13</sup> Kedua, rencana merger antara PT.Telkom dengan PT.Indosat yang pada awalnya sudah disusun *blue print*-nya, bahwa kedua BUMN itu akan digabung dan menjadi raksasa telekomunikasi nasional. Rencana merger itu terganjal dengan sikap pemerintah yang tidak menyetujui tindakan tersebut, dan tetap berpendirian bahwa ke dua BUMN tersebut nantinya tetap berdiri sendiri dan bersaing secara fair.<sup>14</sup> Akan tetapi dalam perkembangannya, rencana merger (dalam hal ini lebih pada metode akuisisi) tersebut saat ini sedang dikaji kembali oleh DPR.<sup>15</sup>

Di samping dua contoh merger yang belum terlaksana tersebut, ada juga contoh merger, atau lebih tepat konsolidasi (peleburan), yang sudah berjalan yakni peleburan empat bank BUMN (BDN, BBD, Bank Eksim, Bapindo) menjadi Bank Mandiri. Kemudian merger (atau lebih tepat konsolidasi) antara PT industri Sandang I dengan PT, Industri Sandang II menjadi PT, Industri Sandang Nusantara, serta antara PT, Natour dengan PT.Hotel Indonesia yang dilakukan pada masa Tantri Abeng sebagai Menteri Pendayagunaan BUMN.<sup>16</sup>

Dari beberapa contoh yang dikemukakan di atas dapat diambil kesimpulan bahwa sebenarnya merger merupakan salah satu pilihan dari para pengurus BUMN untuk melakukan restrukturisasi guna mengembangkan BUMN yang diurusnya. Namun dalam kasus merger PT.Telkom dengan PT Indosat dapat dilihat betapa peran pemerintah masih sangat besar dalam mencampuri kegiatan BUMN.

---

Terlepas dari semua permasalahan tersebut, berikut ini akan dicoba dikaji dari segi yuridis tindakan merger yang dilakukan oleh BUMN, diluar BUMN yang bergerak didalam bidang lembaga keuangan (bank maupun bukan bank) mengingat untuk proses dan persyaratan merger atau konsolidasi bagi lembaga perbankan

---

<sup>13</sup> Harian Bisnis Indonesia Edisi 13 Maret 2000

<sup>14</sup> Harian Bisnis Indonesia Edisi 29 Februari 2000

<sup>15</sup> Harian Kompas Edisi 19 Oktober 2000

<sup>16</sup> Majalah Pilar. *Op Cit.* hal. 18.

terdapat aturan yang sifatnya khusus. Artinya kajian ini akan ditinjau secara umum dari segi Instruksi Perseroan Terbatas sebagai badan hukum.

Keputusan untuk melakukan merger, diakui ataupun tidak, lebih dilatarbelakangi oleh pertimbangan bisnis (ekonomi) antara lain untuk memperkuat struktur modal, meningkatkan kinerja perusahaan, memperluas pasar-pasar dan sebagainya. Namun demikian pertimbangan bisnis (ekonomi) tersebut tetap harus di topang dengan aspek yuridis yang pada dasarnya tidak kalah pentingnya. Kerangka hukum harus diperhatikan dan ditegakkan oleh semua pelaku ekonomi, dimana hukum di sini akan menciptakan keseimbangan antara kepentingan-kepentingan konsumen, pengusaha, masyarakat dan pemerintah.<sup>17</sup>

Sementara Sri Redjeki Hartono mengemukakan bahwa cara restrukturisasi apapun yang akan dipilih, hukum akan menjadi pertimbangan akhir sebagai pengaman, apakah tindakan-tindakan menuju restrukturisasi tersebut cukup aman atau tidak dari sisi hukum. Aman dalam pengertian sah, tidak melanggar ketentuan perundang-undangan, dan tidak melanggar hak serta kepentingan pihak-pihak lain.<sup>18</sup>

Dalam rangka itulah maka dapat dimulai dengan ketentuan Pasal 3 PP No 12 Tahun 1998 yang dengan tegas menyatakan, bahwa terhadap Persero berlaku prinsip-prinsip Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam UU No.1 Tahun 1995 (UU PT). Maka kerangka acuan untuk melakukan merger atau konsolidasi juga berpegang pada UU PT khususnya Pasal 102, 104 – 109 beserta peraturan pelaksanaannya, yakni PP No.27 Tahun 1998. Bertolak dari kerangka acuan tersebut, ada beberapa hal yang patut untuk diperhatikan dan dicermati, yaitu :

*Pertama*, yang paling penting adalah siapa atau pihak manakah yang paling bertanggung jawab terhadap BUMN. Sebab sesuai dengan PP No. 1 Tahun 2000, maka sebagai rapat umum pemegang saham (dalam hal saham negara 100 %) atau sebagai pemegang saham mewakili negara (dalam hal saham negara tidak 100 %) serta yang bertanggung jawab atas BUMN termasuk dalam melakukan proses merger atau konsolidasi adalah Menteri Negara Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN. Sementara kementerian itu saat ini sudah tidak ada lagi, dan masih dalam tahap pembicaraan, siapa yang harus bertanggung jawab terhadap BUMN. Dengan

---

<sup>17</sup> CFG. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alimni, Bandung, 1991, hal. 35.

<sup>18</sup> Sri Redjeki Hartono. *Op.Cit*, hal. 39.

demikian perlu segera dikeluarkan peraturan yang definitif yang mengatur hal tersebut untuk memenuhi asas, kepastian hukum, terlepas dari perseroan siapa yang akhirnya harus bertanggung jawab terhadap BUMN.

Dalam hal perseroan pertama diatas sudah teratasi, maka masih terdapat beberapa hal yang patut diperhatikan juga dalam proses merger atau konsolidasi BUMN, yaitu. *Kedua*, perhatian terhadap kepentingan pemegang saham minoritas. Pasal 104 UU PT telah menggariskan perlunya untuk memperhatikan kepentingan pemegang saham minoritas. Dalam hal untuk memperhatikan kepentingan pemegang saham minoritas, tentu saja itu berlaku bagi Persero yang sebagian sahamnya dimiliki oleh masyarakat (saham tidak dimiliki oleh negara 100 %) yang dilakukan melalui mekanisme Rapat Umum Pemegang Saham. Seandainya ada pemegang saham (minoritas) yang tidak menyetujui terjadinya merger atau konsolidasi yang diputuskan oleh RUPS tersebut, maka mereka berhak untuk menjual sahamnya dengan harga wajar (Pasal 55 UU PT jo. Pasal 4 ayat (2),(3), dan (4) PP 27 Tahun 1998).

*Ketiga*, perhatian terhadap kepentingan karyawan. Dalam hal ini harus diperhatikan ketentuan Pasal 38 PP 12 tahun 1998 yang mengatur bahwa hak dan kewajiban pegawai Persero ditetapkan dengan perjanjian kerja dengan sesuai dengan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan, misalnya Kep.Menaker.No.Kep 150/Men/2000 tentang Penyesuaian Pemutusan Hubungan Kerja dan Penetapan Uang Pesangon, Uang Penghargaan Masa Kerja dan Ganti Kerugian di perusahaan seandainya akibat merger atau konsolidasi tersebut mengakibatkan terjadinya PHK. Ketentuan Menteri Tenaga Kerja tersebut merupakan ketentuan minimal yang sifatnya normatif, para pihak dalam perjanjian kerja (karyawan dan perusahaan) dapat mengadakan kesepakatan diluar (tentu saja yang lebih baik) daripada ketentuan Manaker tersebut. Jadi dalam hal ini tidak ada perbedaan dengan karyawan perusahaan swasta.

*Keempat*, perhatian terhadap kepentingan persaingan sehat. Kepentingan Persaingan sehat di sini dapat diartikan sebagai akibat dari penggabungan atau peleburan yang mengarah pada terciptanya monopoli produksi dan/atau distribusi barang dan/atau jasa. Berdasarkan ketentuan Pasal 51 UU No.5 Tahun 1999, monopoli tersebut dimungkinkan terhadap BUMN yang bergerak dalam produksi dan/atau distribusi barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak.

hanya saja harus dipertegas kriterianya yang digunakan untuk menentukan 'menguasai hajat hidup orang banyak' tersebut, mengingat saat ini sudah ada produksi listrik (yang menguasai hajat hidup orang banyak), yang dilakukan oleh swasta.

*Kelima*, apabila diperhatikan proses terjadinya merger atau konsolidasi, maka peran RUPS adalah sangat vital. Artinya merger atau konsolidasi tidak akan dapat terlaksana tanpa adanya persetujuan dari RUPS masing-masing persero. Pada tahap inilah kemungkinan besar akan muncul sikap 'sewenang-wenang', atau paling tidak muncul pertimbangan-pertimbangan yang kurang obyektif. Sebab, sesuai ketentuan Pasal 1 angka 1 PP No.12 Tahun 1998 maka pemegang saham pada Perusahaan Perseroan adalah Menteri Keuangan selaku wakil pemerintah (dan berdasarkan PP No.96 dan 98 Tahun 1999 kewenangan tersebut dilimpahkan kepada Menneq Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN). Sesuai ketentuan Pasal 5 PP No.12 Tahun 1998 maka Menteri Keuangan dapat memberikan kuasa kepada pihak lain yaitu Dirjen Pembinaan BUMN, Perorangan atau badan hukum lain tetap terhadap keputusan-keputusan penting menyangkut perseroan (termasuk merger atau konsolidasi) tetap harus mendapatkan persetujuan dari Menteri Keuangan. Tetapi dalam PP No.1 Tahun 2000 tidak diatur tentang kemungkinan pemberian kuasa tersebut, jadi yang berwenang adalah tetap Menneq BUMN. Bagi Persero/PT yang sahamnya sebagian dimiliki oleh masyarakat, meskipun tidak terlalu besar, masih terdapat kontrol dalam forum RUPS. Akan tetapi untuk Persero yang sahamnya dimiliki oleh negara seluruhnya (100 %) maka Menneq BUMN bertindak selaku RUPS itu sendiri (Pasal 1 dan 2 PP No.96 Tahun 1999 jo. Pasal 1 ayat (1) PP No.98 Tahun 1999). Terhadap masalah ini kita dapat mengambil contoh rencana merger antara PT.Telkom dan PT.Indosat, dimana negara tidak memiliki sahamnya 100 %. Meskipun pengurus ke dua BUMN tersebut 'hampir' sepakat untuk melakukan merger dan telah menyusun *blue print* sebagai raksasa telekomunikasi nasional, tetapi dalam hal ini pemerintah selaku pemegang saham mayoritas tidak menyetujui. Sehingga rencana merger tersebut untuk sementara tidak dapat dilaksanakan. Dari khusus ini muncul perkembangan yang menarik, yakni pihak DPR akan mengajui usulan PT.Telkom yang justru akan mengakuisisi PT.Indosat. Dilihat dari perspektif hukum perusahaan, khususnya perangkat hukum yang berkaitan dengan masalah merger, konsolidasi, dan Perusahaan Perseroan,

maka langkah itu dapat dikatakan telah keluar dari aspek yuridis yang semestinya. Sebab seperti telah dibahas sebelumnya, bahwa terhadap Perusahaan Perseroan tidak dibenarkan adanya campur tangan dari pihak manapun kecuali organ perseroan, dan DPR jelas bukan organ Perseroan. Tetapi apabila dilihat dari sudut pandang politis, hal itu masih relevan yakni DPR sebagai wakil rakyat yang pada hakikatnya adalah 'pemilik' dari BUMN itu sendiri. Meskipun demikian tindakan seperti itu tetap harus ditempatkan secara proporsional, dalam arti pihak DPR hanya memberikan masukan atau pertimbangan yang harus diperhatikan oleh pengurus maupun pemegang saham (secara 'formil') dari BUMN tersebut. Sebab bila tidak maka setiap tindakan BUMN yang harus dimintakan persetujuan terlebih dahulu kepada DPR justru akan memperumit birokrasi, sementara BUMN itu sudah dipercayakan kepada pengurus yang profesional.

Dengan demikian terhadap masalah RUPS ini perlu diperhatikan benar kapabilitas, integritas dan profesionalisme dari pemegang saham wakil pemerintah atau siapapun yang nyatanya akan ditetapkan sebagai pemegang saham mewakili negara, agar tidak muncul pertimbangan-pertimbangan dan keputusan-keputusan yang bersifat subyektif, atau yang menguntungkan pihak-pihak tertentu saja. Kekhawatiran ini pantas muncul terutama saat beberapa waktu yang lalu hangat diperdebatkan tentang perebutan posisi/pihak yang harus bertanggung jawab terhadap BUMN. Dan waktu itu sempat dicoba adanya Kabinet Persatuan yang berasal dari berbagai kekuatan partai politik, dimana hal ini sempat muncul kekhawatiran bahwa kedudukan Menteri Keuangan sebagai pemegang saham BUMN akan disalahgunakan untuk keperluan partai politik dari mana menteri itu berasal.

---

## **PENUTUP**

Berdasarkan uraian singkat di atas kiranya dapat dikemukakan kesimpulan sebagai berikut :

1. Keberadaan BUMN terutama yang bergerak dalam produksi dan/atau distribusi barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak, patut untuk dipertahankan sebagai perusahaan yang diharapkan tetap berpihak pada kepentingan rakyat.

2. Era perdagangan bebas dan terjadinya krisis ekonomi menuntut untuk dilakukan restrukturisasi terhadap BUMN agar tetap dapat *survive* dalam alam kompetisi.
3. Marger atau Konsolidasi merupakan salah satu alternatif bagi program restrukturisasi BUMN, sebagai upaya untuk mempertahankan keberadaan BUMN itu sendiri, agar tetap dapat berperan aktif dalam menyediakan produksi barang dan/atau jasa terutama yang menguasai hajat hidup orang banyak.
4. Sesuai dengan ketentuan PP No.12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan, maka prinsip-prinsip Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam UU No.1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas berlaku juga terhadap Perusahaan Perseroan. Dengan demikian ketentuan tentang marger atau konsolidasi juga tunduk pada ketentuan UU PT tersebut beserta peraturan pelaksanaannya yakni PP No. 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas.
5. Terhadap seperangkat peraturan perundang-undangan tersebut, pula dicermati implikasinya sebagai berikut:
  - a. Perlunya memperhatikan kepentingan pemegang saham minoritas (dalam hal sebagian saham BUMN dimiliki oleh masyarakat) terutama yang tidak menyetujui terjadinya marger atau konsolidasi, yaitu adanya hak untuk menjual saham tersebut dengan harga wajar (Pasal 55 UU PT jo. Pasal 104 UU PT jo. Pasal 4 ayat (2), (3), dan (4) PP 27 Tahun 1998).
  - b. Perlunya memperhatikan juga kepentingan karyawan, yang berdasarkan ketentuan Pasal 38 PP No 12 Tahun 1998 maka hak dan kewajiban karyawan adalah sesuai dengan perjanjian kerja sebagaimana diatur dalam perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan, misalnya Keputusan Menteri Tenaga Kerja No Kep 150/Men/2000.
  - c. Meskipun tindakan marger atau konsolidasi tersebut memungkinkan mengarah pada monopoli, tetapi hal itu diperbolehkan sepanjang dilakukan oleh BUMN yang bergerak dalam produksi dan/atau distribusi barang dan/atau jasa yang menguasai hidup orang banyak. (Pasal 51 UU No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat). Hanya saja harus ditegaskan kriteria bidang usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak.

- d. Peran RUPS sangat vital dalam proses merger atau konsolidasi. Oleh karena itu harus diperhatikan kapabilitas, integritas dan profesionalisme dari wakil pemerintah yang ditetapkan sebagai pemegang saham wakil negara, agar dapat memberikan pertimbangan dan keputusan yang obyektif dan profesional serta tidak menguntungkan pihak tertentu saja.

