

## Keadilan sebagai Tujuan Hukum dari Hak Menguasai Negara dalam Skema *Holding* BUMN

Huta Disyon<sup>1</sup>, Kevin Bhaskara Sibarani<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Magister Ilmu Hukum, Universitas Padjadjaran, Indonesia. E-mail: [huta.disyon@gmail.com](mailto:huta.disyon@gmail.com)

<sup>2</sup>Magister Ilmu Hukum, Universitas Gajah Mada. E-mail: [kevinbsibaranish@mail.ugm.ac.id](mailto:kevinbsibaranish@mail.ugm.ac.id)

---

**Abstract:** Article 33 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia is the constitutional basis for the State governing the national economy. The state's controlling rights are mandated by Article 33 of the 1945 Constitution, one of which is realized through state-owned enterprises (SOE). Economic developments on a global scale necessitate the improvement of SOEs, and the government's chosen policy strategy to increase the value and efficacy of SOEs is the formation of holding companies. This study aims to understand the concept of state control rights in the state-owned-holding-companies (SOHC) scheme in light of one of Gustav Radbruch's three fundamental legal values, namely Justice. This study used conceptual and statutory approaches through the normative juridical research method. It is carried out by examining theories or doctrines and related laws and regulations, including decisions of the Supreme Court and the Constitutional Court. The results of this study show that indicate that the establishment of a SOHC has, in principle, met the legal objectives of justice. The state's controlling rights need to be widely understood, with authority to formulate policies and actions for regulation, control, management, and supervision. In the management function, the protection of state control in the SOHC structure can be carried out through golden share ownership. However, state control based on a sense of social justice must still adhere to the principles of good corporate governance (GCG) in state-owned enterprises (SOEs) and cannot imply monopolizing all national economic activities.

**Keywords:** Justice; State Controlling Rights; State-owned-holding-company.

**Abstrak:** Pasal 33 UUD 1945 merupakan landasan konsitusional bagi negara dalam melaksanakan perekonomian nasional. Hak menguasai negara yang diamanatkan Pasal 33 UUD 1945, salah satunya diwujudkan dengan pengusahaan ekonomi melalui BUMN. Perkembangan ekonomi global menuntut BUMN berbenah dan kebijakan strategis yang dipilih oleh pemerintah untuk itu adalah pembentukan *holding company* BUMN untuk penguatan nilai dan efisiensi. Penelitian ini bertujuan memahami konsep hak menguasai negara dalam skema *holding* BUMN dikaitkan dengan salah satu dari tiga nilai dasar hukum menurut Gustav Radbruch, yaitu keadilan. Melalui metode penelitian yuridis normatif, pendekatan yang dilakukan adalah *conceptual approach* dan *statute approach* dilakukan dengan penelaahan teori atau doktrin dan regulasi terkait, termasuk putusan *judicial review* dari MA dan MK. Hasil penelitian ini mengungkapkan pembentukan *holding* BUMN pada prinsipnya telah memenuhi tujuan hukum sebagaimana yang diutarakan Gustav Radbruch yakni keadilan. Hak menguasai negara perlu dipahami secara luas dengan kewenangan merumuskan kebijakan dan tindakan pengurusan, pengaturan, pengelolaan dan pengawasan. Dalam fungsi pengelolaan, perlindungan penguasaan negara pada struktur *holding* BUMN dapat dilakukan dengan kontrol melalui adanya kepemilikan saham istimewa. Namun demikian, penguasaan negara yang berdasarkan rasa keadilan sosial, kepastian hukum dan berorientasi kemanfaatan, tetap harus menghormati prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (GCG) pada BUMN dan juga tidak berarti memonopoli seluruh kegiatan perekonomian nasional.

**Kata Kunci:** Hak Menguasai Negara;  *Holding*  BUMN; Keadilan.

---

### 1. Pendahuluan

Indonesia sebagai negara hukum (*rechtstaat*), sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), memberikan gagasan dimana hukum akan berperan dalam setiap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara (Simamora, 2014). Selain hukum sebagai instrumen bagi tindakan Pemerintah, menurut Sudikno Mertokusumo, hukum juga dapat berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia dimana untuk kepentingan tersebut dapat terlindungi maka hukum harus dilaksanakan

(Mertokusumo, 2002). Salah satu aspek yang mendapatkan perlindungan adalah kegiatan perekonomian yaitu dengan diberlakukannya aturan hukum berupa peraturan perundang-undangan (Hanifah and Andryan, 2021) yang mendasari pengembangan atau pembangunan ekonomi. Negara dengan kewenangan dan hak yang ada dari padanya menggunakan hukum tersebut untuk pencapaian tujuan negara untuk menciptakan keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan.

John Maynard Keynes dalam teorinya menempatkan negara memiliki peran penting dalam perekonomian melalui kebijakan intervensi pemerintah untuk menjamin stabilitas dan pertumbuhan ekonomi (Spithoven, 2017). Dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945, salah satu tujuan pembentukan pemerintah Indonesia adalah “memajukan kesejahteraan umum”. Tujuan tersebut kemudian menjadi amanat konstitusi dalam Pasal 33 UUD 1945 yang menjadi legitimasi bagi peran negara dalam perekonomian nasional, khususnya ayat (2) dan ayat (3).

Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, mengamanatkan bahwa segala sesuatu yang berkaitan dengan bumi, air dan kekayaan alam yang ada di Indonesia wajib dikelola dan dimanfaatkan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Doly, 2017). Pasal 33 UUD 1945 tersebut, melalui penguasaan negara atau hak menguasai negara (HMN), membenarkan negara untuk mengusahakan sumber daya alam yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak untuk keperluan *public utilities* dan *public services*.

Pelaksanaan dari HMN tersebut yang salah satunya dapat diselenggarakan oleh perusahaan milik negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 (UU BUMN). Peran BUMN berbeda dengan perusahaan swasta pada umumnya, ditandai dengan adanya kewajiban layanan kepada masyarakat, selain tujuan komersial BUMN untuk memperoleh keuntungan (Samawati, 2019). Ide keberadaan BUMN dilandaskan pada teori ekonomi yang memandang diperlukannya sebagai perusahaan yang dikuasakan untuk mengelola kekayaan negara yang berorientasi kepentingan rakyat dan sebagai *vehicle* yang digunakan pemerintah untuk kepentingan pembangunan nasional (Hartini, 2017).

Dalam pembahasan mengenai peran atau penguasaan negara khususnya pada BUMN berbentuk persero, perdebatan yang sering muncul adalah mengenai status keuangan pada BUMN itu sendiri. Pada satu sisi, berdasarkan pengertian keuangan negara dalam Undang-Undang 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UUKN) menyatakan bahwa keuangan BUMN merupakan ruang lingkup keuangan negara. Sedangkan pada sisi lain, berdasarkan Pasal 11 UU BUMN menundukkan BUMN Persero pada ketentuan dan prinsip Korporasi sebagaimana Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT). Implikasi ketentuan tersebut, BUMN adalah *separate legal entity*, yang mandiri dan memiliki kekayaan terpisah dari pemiliknya. Prinsip ini menimbulkan kekhawatiran bahwasanya negara tidak lagi dapat menggunakan kekuasaan dan kewenangan publiknya atas BUMN.

Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan produktivitas BUMN, dilakukan restrukturisasi, termasuk pembentukan *holding* BUMN. Gagasan pembentukan *holding* BUMN adalah untuk optimalisasi manajemen BUMN dan peningkatan fleksibilitas perusahaan (Pranoto and Makaliwe 2013:2). Dasar hukum pembentukan *holding* BUMN awalnya didasarkan pada Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 kemudian disempurnakan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 (PP 72/2016). Sampai dengan tahun 2022, telah terbentuk 15 *holding* BUMN, dengan 44 perusahaan BUMN berubah status menjadi anak perusahaan *holding* (Disyon dan Gultom, 2022).

Kritik yang kemudian muncul adalah adanya pendapat bahwa pembentukan *holding* BUMN ini dapat dipersamakan dengan privatisasi (Arinto dan Parluhutan, 2020) karena status anak perusahaan yang sebelumnya BUMN menjadi bukan BUMN dan tunduk sepenuhnya pada rezim UUPT. Akibat yang dipersoalkan adalah hilangnya kontrol Pemerintah dan *public service obligation* (PSO) kepada anak perusahaan sehingga menurunkan peran BUMN dalam mensejahterakan rakyat sesuai amanat UUD 1945. Persoalan status anak perusahaan BUMN menimbulkan pertanyaan

yuridis tentang kepastian hukum kewenangan negara pada BUMN dan kesesuaiannya dengan konsep penguasaan negara.

Kritik lain yang muncul, misalnya bahwa struktur perusahaan  *holding*  dengan pendekatan sektoral yang dimaksudkan untuk menciptakan sinergi perusahaan, justru mungkin dapat mengakibatkan kemunduran, karena perusahaan yang kuat mungkin akan dipaksa untuk menanggung beban perusahaan lain yang lemah atau merugi (Kim, 2018).

Posisi atau kedudukan hak menguasai negara dan  *holding company*  BUMN, dapat menjadi isu yang menarik untuk diteliti apabila dilihat dari tujuan adanya hukum yang mengatur terkait hal itu sendiri. Menurut Gustav Radbruch, dalam tujuan hukum terdapat tiga nilai dasar yang menjadi  *idee des recht* , yaitu: Keadilan ( *Gerechtigkei* ), Kepastian Hukum ( *Rechtssicherheit* ), dan Kemanfaatan ( *Zweckmassigkeit* ) (Radbruch 2006:6). Pembentukan  *holding*  BUMN seyogianya berorientasi pada keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan. Aspek keadilan sendiri memiliki kedudukan yang amat penting dalam Pancasila dan UUD 1945, yaitu sebagai salah satu prinsip dalam penyelenggaraan perekonomian Indonesia, sebagaimana rumusan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Aspek keadilan dari peran negara dalam suatu  *holding*  BUMN harus dapat memenuhi prinsip keadilan dan bertujuan pada keadilan sosial.

Berangkat dari hal tersebut, rumusan masalah yang akan dibahas adalah  *Pertama* , bagaimana konsepsi hak menguasai negara dalam korelasinya pada aspek keadilan; dan  *Kedua* , bagaimana penerapan HMN dalam skema  *holding*  BUMN. Dengan tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam penulisan ini adalah dapat memahami konsepsi Hak Menguasai Negara dalam  *holding*  BUMN serta menganalisis akibat hukum yang ditimbulkannya.

## 2. Tinjauan Pustaka

### 2.1. Aspek Keadilan

Indonesia tidak menganut sistem ekonomi yang umum digunakan Negara-negara lain, tidak beraliran kapitalis dan juga tidak beraliran sosialis. Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 secara tegas menyebutkan bahwa sistem ekonomi yang dianut oleh Indonesia adalah demokrasi ekonomi (Kian, Purwanti, dan Sabri, 2021).

Fuad Bawazier, Menteri Keuangan Kabinet Pembangunan VII, berpendapat bahwa Pasal 33 UUD 1945 menjunjung tinggi paham pasar terkendali, dimana alokasi sumber daya ekonomi ditentukan oleh prinsip keberpihakan, dan selalu memprioritaskan pemerataan (Bawazier, 2017). Hal ini berbeda dengan sistem ekonomi kapitalis yang mengalokasikan sumber daya ekonomi berdasarkan prinsip efisiensi.

Secara filosofis, dapat dikatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dimaksudkan untuk menjadi negara kesejahteraan ( *welfare state* ), sehingga pemanfaatan sumber daya alam (SDA) harus ditujukan untuk optimalisasi kemakmuran rakyat Indonesia. Hal ini sejalan dengan amanat Pasal 27, Pasal 28, Pasal 31, Pasal 33, dan Pasal 34 UUD 1945, dan tujuan bernegara sebagaimana bunyi alinea keempat Pembukaan UUD 1945, khususnya “ *untuk memajukan kesejahteraan umum* ”.

Jeremy Bentham awalnya menggagas konsep  *welfare state*  pada abad ke-18, bahwa Pemerintah bertanggung jawab untuk memastikan kebahagiaan sebesar mungkin bagi sebanyak mungkin warganya (Shanafelt, 2020). Konsep  *welfare state*  umumnya mengacu pada keterlibatan aktif negara dalam mengelola dan menata ekonomi, termasuk kewajiban negara untuk memastikan bahwa layanan sosial dasar tersedia bagi rakyatnya pada tingkat tertentu (Esping-Andersen, 2011).

Sebagai aspek penting dalam kehidupan masyarakat, kehadiran hukum diperlukan dalam rangka menciptakan keadilan. Relasi antara hukum dan keadilan tidak selalu dapat dilihat sebagai suatu kesatuan identik melainkan suatu proses yang dinamis, bergantung pada cara pandangnya. Bagi J.E. Sahetapy, hukum tidaklah selalu harus adil. Dalam suatu peraturan atau

ketentuan undang-undang maka dalam substansinya tidak tampak keadilan namun dalam kenyataannya, keadilan haruslah terasa dan berwujud konkrit (Sahetapy, 1991). Sama halnya dengan hukum, definisi atau pendapat mengenai keadilan dapat berbeda-beda pemahamannya.

Istilah keadilan berasal dari kata adil, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia merupakan adjektiva yang memiliki tiga arti: *Pertama*: sama berat; tidak berat sebelah; tidak memihak, *Kedua*: berpihak kepada yang benar; berpegang pada kebenaran, *Ketiga*: sepatutnya; tidak sewenang-wenang. Keadilan seringkali dianggap sebagai kepentingan tertinggi bagi umat manusia dan telah menjadi bahan pemikiran dari sejak zaman Yunani kuno. Dalam konsep Plato tentang keadilan menekankan pada harmoni atau keselarasan sedangkan Aristoteles dalam teorinya menitikberatkan keadilan pada perimbangan atau proporsi. Penekanan perimbangan proporsi oleh keadilan menurut Aristoteles dipandang sebagai keadilan yang berarti kesamaan hak namun juga berarti ketidaksamaan hak. Aristoteles kemudian membagi keadilan dengan istilah yang dikenal dengan keadilan distributif dan keadilan komutatif. Keadilan distributif, yaitu, setiap orang memperoleh haknya proporsional dengan jasa yang telah diberikan. Sebaliknya keadilan komutatif tidak melihat jasa yang telah diberikan (Troisi and Golzio, 2022).

Konsep keadilan Aristoteles kemudian dikembangkan oleh Thomas Aquinas, yang menghubungkan konsep keadilannya dengan moralitas dan etika. Thomas Aquinas membagi konsep keadilan menjadi keadilan umum yang merujuk pada hubungan antar manusia melalui pemberian hak-haknya, dan keadilan khusus, yang selanjutnya dibagi menjadi keadilan distributif, keadilan komutatif, dan keadilan vindikatif (Sumaryono, 2002).

John Rawls dalam bukunya *A Theory of Justice* menawarkan konsep keadilan sebagai kesetaraan (*justice as fairness*) yang menekankan pada keadilan sosial. John Rawls memahami *fairness* sebagai kesepakatan yang bisa diterima dan didukung oleh semua kelompok yang memiliki kebebasan yang setara (*equal liberty*). Konstruksi keadilan bagi Rawls, yang diaplikasikan pada struktur mendasar dalam masyarakat dan untuk distribusi kemanfaatan sosial dan ekonomi, diletakkan pada dua prinsip utama yaitu: 1) Setiap orang memiliki persamaan hak sampai pada kebebasan mendasar yang paling luas, dan 2) Ketimpangan sosial dan ekonomi haruslah diatur sehingga aspek sosial dan ekonomi sehingga (a) memberikan kemanfaatan yang layak bagi setiap orang dan (b) terbuka bagi setiap posisi dan jabatan setiap orang (Rawls, 1999).

Pandangan keadilan dalam hukum nasional bangsa Indonesia tertuju pada Sila Kelima Pancasila, yang berbunyi “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” yang mempunyai makna bahwa seluruh rakyat Indonesia berhak mendapatkan akses menuju kemakmuran yang sama (Islamy, 2021).

Semangat dan cita-cita keadilan sosial ini kemudian disusunlah konstitusi UUD 1945 dan Pancasila sebagai dasar Negara yang menjadi pedoman bertingkah laku dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sekaligus merupakan cita hukum yang menjiwai seluruh peraturan perundang-undangan di Indonesia (Armiwulan et al., 2021). Mochtar Kusumaatmadja dengan Teori Hukum Pembangunan memberi penjelasan hukum di dalam masyarakat Indonesia yang sedang membangun tidak cukup menjamin kepastian dan ketertiban namun juga diharapkan mampu menjadi “alat rekayasa sosial” dan mampu menjadi penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki pembangunan dan pembaharuan (Kusumaatmadja, 1986).

## 2.2. Konsepsi HMN

Dalam tiga perkara uji materi terhadap Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, yaitu: perkara Nomor 001/PUU-I/2003, Nomor 021/PUU-I/2003, dan Nomor 022/PUU-I/2003, Mahkamah Konstitusi telah memberikan penegasan mengenai tafsir atas frasa “dikuasai oleh Negara” dalam Pasal 33 UUD 1945, bahwa HMN harus dimaknai secara luas, sebagaimana konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia, yaitu kepemilikan publik dan

kolektivitas rakyat Indonesia, yang memberikan mandat kepada Negara untuk mengadakan kebijakan dan tindakan pengurusan, pengaturan, pengelolaan dan pengawasan kekayaan negara (SDA) dimaksud yang ditujukan untuk kemakmuran rakyat (Mahkamah Konstitusi, 2004). Pentingnya kedudukan HMN ini membuat Mahkamah Konstitusi berinisiatif memberikan putusan yang melebihi gugatan pemohon (*ultra petita*) sebagai yang pertama kalinya dalam sejarah Indonesia (Wibowo, 2018).

Sejalan dengan itu, secara konsisten Mahkamah Konstitusi menegaskan kembali konsep HMN dalam Pasal 33 UUD 1945 dimaksud dalam beberapa putusan *judicial review* terhadap undang-undang terkait pengelolaan SDA, antara lain UU Nomor 27 Tahun 2007, UU Nomor 22 Tahun 2001, dan UU Nomor 7 Tahun 2004.

Lebih jauh, dalam putusan Nomor: 03/PUU-VIII/2010 mengenai uji materi UU Nomor 27 Tahun 2007, Mahkamah Konstitusi memberikan tafsir mengenai tolak ukur pencapaian pengelolaan dan pemanfaatan SDA untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, yaitu: manfaat SDA bagi rakyat, pemerataan manfaat SDA bagi masyarakat, partisipasi masyarakat dalam menentukan manfaat SDA, dan penghormatan terhadap hak masyarakat adat dalam pemanfaatan SDA (Mahkamah Konstitusi, 2011). Putusan ini memberikan penekanan terhadap perlindungan hak-hak masyarakat adat/setempat (Taufik, 2020).

Secara filosofis, penggunaan redaksional “dikuasai” dalam konsepsi HMN harus dikaitkan dengan salah satu tujuan bernegara, untuk memberikan kemakmuran pada rakyat. Pengertian dikuasai dalam pengertian hukum dapat diartikan lembaga yang menguasai tidak berhak secara hukum untuk memindahtangankan barang tersebut, kecuali untuk pemanfaatannya.

Jimly Asshiddiqie, berpendapat bahwa dalam konteks hukum publik dan sekaligus perdata, pengertian “dikuasai oleh Negara” dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 mencakup juga makna kepemilikan perdata (*private ownership*) (Asshiddiqie, 2016). Lebih lanjut, Refly Harun berpendapat bahwa konsepsi HMN tidak dapat dimaknai hanya sebatas kepemilikan perdata (Harun, 2015).

Bagir Manan, berpendapat bahwa Pasal 33 UUD 1945, secara imperatif, adalah dasar pembangunan hukum ekonomi di Indonesia, dan merupakan pedoman konstitusional yang tidak hanya menentukan struktur ekonomi dan kewenangan negara untuk mengatur kegiatan ekonomi, tetapi juga mencerminkan cita-cita dan keyakinan yang terus diperjuangkan oleh para pemimpin (Pinilih, 2018).

### 2.3. Pengelolaan BUMN dalam Konstruksi Perusahaan *Holding*

Pasal 1 UU BUMN mendefinisikan BUMN sebagai perusahaan yang mayoritas modalnya berasal dari penyertaan langsung Negara hasil pemisahan kekayaan negara. BUMN yang bentuk badan *usahanya* Perseroan Terbatas, dengan kepemilikan saham oleh negara paling sedikit 51% disebut sebagai Persero. Persero yang 100% sahamnya dimiliki pemerintah disebut sebagai Perusahaan Perseroan (“Persero”), sedangkan kategori lain adalah Perusahaan Perseroan Terbuka. Pendefinisian dalam UU BUMN ini menekankan pada pentingnya penguasaan saham secara mayoritas untuk dapat mewujudkan pengendalian terhadap suatu entitas, atau dikenal sebagai pengendalian *de jure* (Tanjung, 2022).

UU BUMN tetap memberikan pengakuan atas keberadaan perusahaan yang sahamnya dimiliki Negara secara minoritas (kurang dari 51%), contohnya pada perusahaan anggota *holding* BUMN yang sahamnya hanya dimiliki Negara sebanyak satu lembar saham Dwiwarna, yaitu dengan merujuk rumusan Penjelasan Pasal 14 ayat (1) UU BUMN.

UU BUMN mengatur restrukturisasi dan privatisasi. Tujuan restrukturisasi adalah untuk memperbaiki kondisi operasional BUMN agar menjadi lebih efisien, transparan, dan profesional. Salah satu metode restrukturisasi dilakukan dengan membentuk *holding* BUMN. Mekanisme pembentukan *holding* BUMN dengan pengalihan saham Negara, dilakukan dengan

cara pengurangan PMN pada BUMN yang akan menjadi anggota  *holding*  dan selanjutnya dijadikan penambahan PMN pada perusahaan induk  *holding* . Mekanisme  *inbreng*  saham Negara dalam rangka pembentukan  *holding*  BUMN sebagaimana PP 72/2016 pada dasarnya merupakan pergeseran investasi pemerintah pada Perusahaan Negara, karena nilai kepemilikan Negara secara absolut tetap dan tidak terjadi pelepasan aset BUMN/aset negara.

Dalam UU BUMN tidak ditemukan adanya rumusan pengaturan yang spesifik mengenai perusahaan induk atau perusahaan  *holding*  (Pratiwi, 2019), namun terdapat beberapa rumusan mengenai anak perusahaan dalam UU BUMN, yakni: Pasal 14 ayat (3) huruf g, Penjelasan Pasal 22 Ayat (1), dan Penjelasan Pasal 86 Ayat (1).

Dalam Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-2/MBU/03/2023 (“Permen 2/2023”), terdapat beberapa pengaturan baru mengenai hubungan antar-entitas dalam struktur grup BUMN, yaitu BUMN induk, anak perusahaan BUMN, dan perusahaan terafiliasi BUMN. Selain Permen 2/2023, Menteri BUMN juga menetapkan Permen 1/2023 dan Permen 3/2023 sebagai  *omnibus law*  BUMN, yang dimaksudkan untuk menyederhanakan pengaturan pengelolaan BUMN, dari sebelumnya tersebar pada 45 peraturan dan/atau keputusan Menteri BUMN.

### 3. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode yuridis normatif yang pengkajiannya didasarkan pada penelitian kepustakaan bersumber dari bahan hukum primer dan sekunder (Yohanes et al., 2022), untuk kemudian dianalisa untuk melihat bagaimana konsep perlindungan HMN dalam pembentukan  *holding*  BUMN yang ditinjau dari tujuan hukum menurut Gustav Radbruch, yaitu Keadilan. Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah  *conceptual approach* , dengan berlandaskan pada pandangan, teori atau doktrin yang berkaitan; dan  *statutory approach* , dengan penelaahan peraturan perundang-undangan yang berkaitan, antara lain mengenai BUMN, Perseroan Terbatas, dan Keuangan Negara serta putusan-putusan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi (Marzuki, 2019).

### 4. Hasil dan Pembahasan

#### 4.1. Eksistensi Hak Istimewa Pemegang Saham Dwiwarna dalam Holding BUMN

Memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung dalam perkara Nomor 21 P/HUM/2017, keberadaan saham Dwiwarna pada perusahaan anggota  *holding*  BUMN, yaitu saham dengan hak istimewa (Suhantri, Sondakh, and Anis, 2023) sebagaimana dimaksud pada Pasal 2A ayat (2) PP 72/2016, merupakan faktor penentu utama mengenai kontrol negara secara langsung dalam struktur  *holding*  BUMN. Secara tegas, hak istimewa negara selaku pemilik saham Dwiwarna harus diatur dalam Anggaran Dasar masing-masing perusahaan anggota  *holding*  BUMN. Mengacu ketentuan Penjelasan Pasal 2A ayat (2) PP 72/2016, hak istimewa pemegang saham Dwiwarna pada perusahaan anggota  *holding*  BUMN, antara lain adalah hak untuk memberikan persetujuan di dalam RUPS, atas empat materi, yaitu: pengangkatan pengurus perusahaan (dih  *Board of Commissioner*  dan  *Board of Directors* ), perubahan anggaran dasar, perubahan struktur kepemilikan saham, dan mengenai aksi korporasi berupa  *merger and acquisition*  oleh perusahaan lain.

Berdasarkan penelitian Penulis terhadap Anggaran Dasar beberapa perusahaan anggota  *holding*  BUMN, antara lain PT Aneka Tambang, Tbk., PT Bukit Asam, Tbk., PT Timah, Tbk., PT Inalum, PT Kimia Farma, Tbk., PT PAL Indonesia, dan PT Perusahaan Gas Negara, Tbk., ditemukan bahwa setiap perusahaan telah mengatur mengenai keempat hak istimewa pemegang saham Dwiwarna di dalam Anggaran Dasarnya. Campur tangan Negara, secara mutlak hanya terkait dengan dua aspek yang bersifat sangat strategis bagi kelangsungan hidup perusahaan, yaitu: terkait dengan permodalan perusahaan, dan terkait dengan  *merger and acquisition* .

Sedangkan pelaksanaan hak istimewa lainnya, yaitu pengangkatan pengurus perusahaan dan perubahan anggaran dasar, dapat dikuasakan kepada pemegang saham utama, yaitu pemegang saham Seri B terbanyak. Terkhusus pada PT Inalum, pelaksanaan kedua hak istimewa tersebut harus terlebih dahulu dikonsultasikan dan disetujui oleh pemegang saham Dwiwarna.

Pemegang saham Dwiwarna memiliki beberapa hak istimewa lainnya, yang ditemukan rumusnya dalam Anggaran Dasar perusahaan anggota  *holding*  BUMN, yaitu: hak pengusulan calon anggota Direksi dan Komisaris; hak pengusulan agenda RUPS; hak akses data dan dokumen perusahaan; dan hak penetapan pedoman strategis perusahaan.

Berbagai  *privileges*  dimaksud, pada akhirnya tetap menjadikan Negara pembuat keputusan utama atas kebijakan perusahaan (Salsabila, 2020), atau dengan kata lain Negara tetap berstatus sebagai pemegang saham pengendali dan bahkan sebagai  *beneficial owner*  pada perusahaan anggota  *holding* .

#### 4.2. Implementasi HMN dalam Pembentukan *Holding* BUMN

Hal paling mendasar sehubungan dengan perubahan dalam pengelolaan BUMN melalui struktur  *holding*  BUMN adalah perubahan rezim hukum yang dianut oleh perusahaan anggota  *holding*  BUMN, karena adanya perubahan status perusahaan anggota  *holding*  dari sebelumnya BUMN menjadi non-BUMN. Sebagai suatu korporasi berbentuk Perseroan Terbatas yang menyanggah status milik negara, BUMN harus mematuhi ketentuan UU BUMN, selain juga harus mematuhi ketentuan UUPT, UU Pasar Modal, serta harus juga menundukkan diri pada rezim hukum keuangan negara sehubungan dengan keberadaan KND (yaitu PMN berupa saham BUMN yang dimiliki secara langsung oleh Negara) yang merupakan bagian dari keuangan negara (Muhasan 2017:65). Kemudian, dalam pengaturannya, setelah perubahan status menjadi non-BUMN, perusahaan anggota  *holding*  BUMN menjadi tunduk sepenuhnya pada ketentuan UUPT, sebagaimana termuat dalam setiap PP mengenai pembentukan  *holding*  BUMN.

Secara substansi, pembentukan  *holding*  BUMN tidak dimaksudkan untuk menghilangkan hak kepemilikan dan kontrol Negara dalam perusahaan negara, namun hanya sebatas mentransformasikan bentuk kepemilikan Negara dalam pengelolaan BUMN, dari sebelumnya berbentuk penyertaan langsung pada BUMN, menjadi berbentuk penyertaan tidak langsung pada perusahaan anggota  *holding*  BUMN. Pembentukan  *holding*  BUMN dimaksudkan untuk mengubah kedudukan suatu perusahaan dalam suatu  *group*  saja, namun tidak untuk mendirikan BUMN atau perusahaan baru (Maulanasari 2021:496).

Negara tetap memiliki hak kontrol pada perusahaan anggota  *holding*  BUMN melalui kepemilikan secara langsung oleh Negara atas saham Dwiwarna pada perusahaan anggota  *holding*  BUMN dan kontrol secara tidak langsung Negara melalui kepemilikan saham seri B perusahaan anggota  *holding*  BUMN secara mayoritas oleh induk  *holding*  yang berstatus BUMN. Kepemilikan Negara atas saham Dwiwarna pada perusahaan anggota  *holding*  BUMN memberikan Negara hak-hak istimewa yang tidak dimiliki oleh Pemegang Saham lainnya, termasuk tidak dimiliki oleh pemegang saham mayoritas yang merupakan pemegang saham utama. Negara selaku pemegang saham Dwiwarna sesungguhnya merupakan pemegang saham pengendali pada perusahaan anggota  *holding*  yang berasal dari eks BUMN. Campur tangan Negara secara mutlak pada perusahaan anggota  *holding*  BUMN hanya terkait dengan dua aspek yang bersifat sangat strategis bagi kelangsungan hidup perusahaan, yaitu: 1) terkait dengan permodalan perusahaan; dan 2) terkait dengan eksistensi perusahaan.

Kepemilikan Negara atas saham Dwiwarna pada perusahaan anggota  *holding*  BUMN, walaupun hanya berjumlah satu lembar, mampu mempertahankan status perusahaan anggota  *holding*  BUMN tetap sebagai Perusahaan Negara (Habibunnajar and Juaningsih 2018), atau dengan kata lain tidak otomatis mengubah status perusahaan tersebut menjadi perusahaan swasta

biasa. Hal ini sejalan dengan pertimbangan Mahkamah Agung dalam perkara *judicial review* peraturan pemerintah mengenai pembentukan *holding* pertambangan (Mahkamah Agung, 2018).

Mochtar Kusumaatmadja berpandangan bahwa hukum bukan hanya sarana berupa aturan dan asas yang menjadi pedoman hidup masyarakat, tetapi juga harus termasuk pranata dan proses (Kusumaatmadja, 2013). Pembaharuan pengelolaan BUMN yang dilakukan oleh Pemerintah harus mampu mewujudkan pembaharuan terhadap kaidah, lembaga maupun proses dalam pengelolaan kekayaan negara melalui *holding* BUMN.

Dari aspek kaidah hukum, PP 72/2016 yang merupakan peraturan baru, dimaksudkan untuk memberikan penjelasan dan penegasan lebih lanjut mengenai mekanisme pembentukan *holding* BUMN. Selain itu, secara teknis, pembaharuan dalam pengelolaan BUMN melalui struktur perusahaan *holding* direpson Kementerian BUMN dengan menetapkan peraturan Menteri BUMN (*omnibus law* BUMN), yang sekaligus menggantikan 45 regulasi terkait pengelolaan BUMN.

Dari aspek kelembagaan, penerbitan PP 72/2016 yang menjadi dasar pembentukan struktur *holding* BUMN, menciptakan suatu kelembagaan baru di dalam rezim pengelolaan KND saat ini, yaitu adanya status BUMN induk, anak perusahaan BUMN yang berasal dari eks BUMN, dan perusahaan terafiliasi BUMN. Selain itu, pembaharuan dalam pengelolaan KND melalui struktur *holding* BUMN juga mendorong terjadinya reorganisasi pada Kementerian BUMN, yaitu dua jabatan Wakil Menteri.

Dari aspek proses, pembaharuan yang paling mendasar dalam pengelolaan kekayaan negara melalui *holding* BUMN adalah perubahan dalam pengurusan perusahaan, yang sejalan dengan perubahan kepemilikan saham perusahaan, dari dimiliki langsung oleh Negara menjadi dimiliki langsung oleh BUMN selaku perusahaan induk *holding*. Dalam operasionalisasi perusahaan sehari-hari, diharapkan struktur *holding* memberikan fleksibilitas lebih kepada manajemen perusahaan anggota *holding*, dibandingkan saat masih berstatus BUMN, karena keputusan-keputusan bisnis yang strategis dapat diputuskan secara lebih cepat di internal perusahaan, misalnya kewenangan RUPS yang sebelumnya dipegang oleh Menteri BUMN, kemudian dapat dikuasakan kepada induk perusahaan *holding* selaku pemegang saham seri B terbanyak.

### 4.3. Aspek Keadilan Konstruksi HMN dalam *Holding* BUMN

Keadilan sosial di Indonesia adalah pembicaraan sekitar aspek normatif yakni bagaimana lembaga atau institusi pemegang otoritas menyiapkan produknya baik dalam bentuk kebijakan maupun peraturan perundang-undangan, yang kemudian membentuk sistem hukumnya. Sudikno Mertokusumo berpendapat bahwa sistem merupakan tatanan yang utuh dari beberapa bagian atau unsur yang memiliki keterkaitan antara satu dan lainnya dalam interaksi yang terorganisir kepada kesatuan tujuan (Mertokusumo, 1996). Dalam setiap sistem hukum, menurut Lawrence M. Friedman, terdapat tiga unsur, yaitu 1) Substansi adalah keseluruhan aturan hukum (termasuk asas hukum dan norma hukum) yang tertulis maupun tidak tertulis yang digunakan oleh pihak yang mengatur atau pun diatur; 2) Struktur yang berarti keseluruhan institusi hukum yang diciptakan oleh sistem hukum tersebut untuk mendukung bekerjanya sistem tersebut; dan 3) Budaya yang dapat diartikan ide-ide, harapan, dan opini yang mempengaruhi terhadap sistem hukum tersebut (Flora, Thuong, and Erawati, 2023).

#### 4.3.1. Unsur Substansi Hukum

Secara substansi berbicara tentang konsep HMN diawali dengan pembahasan Pasal 33 UUD 1945 sebagaimana telah diuraikan sebelumnya. Selanjutnya beberapa peraturan perundang-undangan dalam regulasi sektoral kemudian disusun dan dibentuk sebagai pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945 dimana konsep hak menguasai negara termuat di dalamnya. Istilah penguasaan negara harus diartikan sebagai kewenangan untuk



menyelenggarakan cabang produksi penting, yang meliputi aspek pengaturan, pengendalian, pengawasan (Triningsih, 2020).

Berkaitan dengan konsep negara kesejahteraan menurut W. Friedmann, negara memiliki empat fungsi yaitu: 1) Negara menjamin kesejahteraan; 2) Negara sebagai *regulator*; 3) Negara sebagai pengusaha melalui perusahaan negara; dan 4) Negara sebagai arbiter, memiliki kewenangan merumuskan aturan hukum (Resen, 2015). Sistem perekonomian nasional dimana negara bertindak sebagai pelaku ekonomi, negara dengan kekuasaan atau kewenangan publiknya dapat membentuk perusahaan negara/BUMN. Pasal 1 UU BUMN memberikan definisi BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, yang dapat berbentuk Perusahaan Umum dan Perusahaan Perseroan. Motif ekonomi yang sering dipakai dalam pembentukan BUMN antara lain, adalah 1) kebutuhan investasi jangka oleh negara yang kemudian dipergunakan sebagai pembiayaan; 2) penyediaan lapangan pekerjaan; 3) pengelolaan sumber daya yang tidak dapat dilakukan oleh pihak swasta (Gillis, 1980).

Bergeser pada pembicaraan hak menguasai negara pada BUMN maka Bab Penjelasan UU BUMN menyebutkan tugas konstitusional Pasal 33 UUD 1945 dilakukan melalui kepemilikan negara terhadap unit usaha tertentu untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat dan BUMN merupakan salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional. Sifat usaha dari BUMN ditujukan untuk motif ekonomi dan juga motif sosial.

BUMN kemudian menjadi perpanjangan tangan pemerintah dalam pemenuhan kewajiban pemerintahannya dan Pasal 33 UUD 1945 untuk penguasaan dan pengusahaan cabang produksi penting. Walaupun demikian, konsep “dikuasai negara” Pasal 33 UUD 1945 dalam pemikiran *founding father* Mohammad Hatta menjelaskan bahwa bukan berarti negara menjadi pengusaha melainkan terdapat pada kewenangan aparat negara sebagai regulator (Hatta, 1977). Kekhawatiran seperti disampaikan oleh Mohammad Hatta tersebut dapat dipahami dengan melihat apabila negara turut berperan sebagai pelaku ekonomi maka dapat menciptakan iklim ekonomi yang non kompetitif karena pengaruh besar negara sebagai regulator yang juga sebagai pelaku usaha secara bersamaan. Kondisi demikian berpotensi mencederai prinsip keadilan yang menurut konsep Plato tentang keadilan menekankan pada harmoni atau keselarasan.

Keberadaan hak menguasai negara pada BUMN sejatinya tidak berarti dapat berlaku sewenang-wenang dan menabrak aturan yang ada, terlebih khusus pada bentuk badan usaha dan kegiatan perekonomian yang dijalankan. Sebagai gambaran yang nyata, pada BUMN berbentuk Persero disebutkan bahwa berdasarkan Pasal 11 UU BUMN menundukkan BUMN Persero pada ketentuan dan prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas. Artinya posisi atau kedudukan BUMN terlekat sama hak dan kewajibannya dengan pihak swasta. Begitu pula dengan perlindungan atas pemegang saham selain negara atau pemegang saham minoritas pada BUMN. UUPT mewajibkan BUMN untuk menerapkan prinsip keadilan berbentuk jaminan perlakuan yang sama kepada para pemegang saham melalui mekanisme RUPS maupun RUPSLB, sehingga hak-hak pemegang saham tidak terlanggar. Dalam hukum perseroan juga dikenal dengan prinsip *corporate opportunity* dimana pihak-pihak dalam perseroan tidak diperkenankan mengambil kesempatan untuk kepentingan pribadi. Hal ini merupakan sendi keadilan dari perseroan yang mana juga diterapkan pada BUMN sebagai pembatas dari kesewenang-wenangan jalannya fungsi perseroan. Secara lebih

mendetail, hal-hal tersebut dituangkan dalam penerapan prinsip GCG pada BUMN yang diatur dalam Permen 2/2023.

Pada proses BUMN bertransformasi menjadi  *holding company* , PP 72/2016 menjadi legitimasi dan justifikasi prosedur yang diatur dalam UUPT melalui mekanisme inbreng saham Negara pada BUMN sebagai penyeteran modal bagi Induk Perusahaan  *holding*  BUMN. Substansi hak menguasai negara dalam BUMN maupun ketika menjadi  *holding*  BUMN tetap didudukkan pada prosedur yang jelas dan peraturan perundang-undangan yang ada. Hal ini secara prinsip sejalan dengan konsep keadilan menurut Rawls pada dasarnya merupakan sebuah  *fairness* , atau yang dengan istilah lain disebut sebagai  *pure procedural justice*  (Rawls, 1999), bahwa suatu mekanisme yang adil dan netral penting untuk menjamin kepentingan semua orang.

#### 4.3.2. Unsur Struktur Hukum

Menurut Friedman yang dimaksud dengan struktur hukum dalam hal ini adalah “ *the structure of a system is its skeletal framework; ... the permanent shape, the institutional body of the system* ” (Syahrudin et al., 2021) atau dengan kata lain adalah suatu sistem dalam bentuk permanen atau secara institusional dari suatu sistem. Dalam kaitannya dengan hak menguasai negara, Mahkamah Konstitusi telah beberapa kali memutus  *judicial review* , salah satunya yang menjadi tonggak penting adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor d21022/PIUI/2003, yang merumuskan bahwa HMN dalam UUD 1945 dilakukan melalui mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan dan tindakan pengurusan, pengaturan, pengelolaan dan pengawasan. Sedangkan dalam Putusan lainnya Nomor 36/PUU-X/2012, Mahkamah Konsitusi memaknai peringkat HMN menjadi tiga:  *Pertama* , penguasaan secara langsung oleh negara,  *Kedua* , fungsi kebijakan dan pengurusan oleh negara,  *Ketiga* , fungsi pengaturan dan pengawasan oleh negara.

Pelaksanaan fungsi kebijakan oleh Negara misalnya berupa pemberian perlakuan khusus kepada perusahaan anggota  *holding*  eks BUMN dalam pengelolaan SDA, atau dalam pemberian penugasan Pemerintah kepada perusahaan anggota  *holding*  BUMN eks BUMN untuk melaksanakan pelayanan umum.

Pelaksanaan fungsi pengurusan oleh Negara dapat dilakukan melalui kewenangan untuk mengeluarkan fasilitas perizinan, lisensi dan konsesi (Kristianti 2021), misalnya mengenai pelaksanaan ekspor konsentrat tembaga milik PT Inalum cq. PT Freeport Indonesia tetap perlu terlebih dahulu mendapatkan ijin ekspor dari Kementerian Perdagangan dan rekomendasi dari Kementerian ESDM (Riyandanu, 2023).

Pelaksanaan fungsi pengaturan oleh Negara dapat dilakukan melalui kewenangan legislasi, atau pembuatan regulasi oleh pemerintah, misalnya penerbitan  *Omnibus Law*  BUMN yang menjadi dasar dalam pengelolaan BUMN, termasuk anak perusahaan BUMN dan perusahaan terafilisasi BUMN.

Pelaksanaan fungsi pengawasan dan pembinaan oleh Negara sebagai pemenuhan HMN dalam  *holding*  BUMN, misalnya diwujudkan dalam pemberian hak istimewa kepada pemegang saham Dwiwarna (Romadhan, 2021) untuk melakukan sinergi pengawasan terhadap kegiatan operasional maupun strategis anak perusahaan, dan hak untuk melakukan pengendalian atau pemantauan terhadap pelaksanaan kegiatan atau kebijakan strategis dan operasional anak perusahaan (Satria, 2023).

Fungsi pengelolaan ( *beheersdaad* ) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen BUMN sebagai instrumen kelembagaan negara. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2003, Menteri BUMN adalah wakil dari pemerintah selaku Pemegang Saham atau Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) pada Persero ataupun Perseroan Terbatas yang sebagian sahamnya dimiliki

oleh negara serta wakil pemerintah pada Perum. Kewenangan Menteri BUMN termasuk pula di antaranya melakukan pembinaan BUMN dan entitas yang dikendalikan oleh BUMN. Hans Kelsen mengutarakan bahwa sebagai sebuah negara, harus membentuk organ-organ yang dengan cara pembagian kerjanya menciptakan dan menerapkan norma yang membentuk tatanan hukum. Kekuasaan negara dapat menunjukkan dirinya hanya dalam sarana kekuasaan tertentu berupa pemerintahan dan kekuasaan tersebut didefinisikan sebagai tatanan hukum yang relatif sentralistik (Kelsen, 1967).

Arifin P. Soeria Atmadja juga menguatkan konsep  *separate legal entity*  dan  *limited liability*  dengan pendapat bahwa modal BUMN yang berasal dari penyertaan negara berbentuk saham mengindikasikan adanya transformasi hukum dari keuangan publik ke keuangan privat (Atmadja, 2010). Pada posisi ini juga harus dimaknai kedudukan hak menguasai negara yang terwujud menjadi pemegang saham atau pun dalam RUPS sehingga mempunyai tanggung jawab terbatas pada sebesar modal yang dimasukkannya kedalam perseroan.

Ketentuan yang mengatur dalam UUPT yang berlaku pada BUMN berbentuk perseroan terbatas termasuk  *holding company* , paling terlihat pada perlindungan saham minoritas. Perlindungan tersebut berbentuk hak suara pemegang saham minoritas untuk mengusulkan penyelenggaraan RUPS, menggugat direksi atau komisaris, mengajukan pemeriksaan perusahaan dan/atau mengusulkan likuidasi perusahaan melalui mekanisme RUPS (Rahmawati, Nasution, dan Siregar, 2021). Konsepsi ini dapat ditinjau dari prinsip keadilan distributif yang dimaksud Aristoteles dimana keadilan diberikan menjadi hak setiap orang sesuai dengan prestasinya yang dalam konteks ini disesuaikan dengan persentase jumlah perseroan. Keberlakuan prinsip keadilan distributif ini juga terdapat pada implementasi hak istimewa saham pemerintah ( *golden share* ) pada skema holding BUMN.

#### 4.3.3. Unsur Budaya Hukum

Budaya hukum dapat dimaknai sebagai cara pandang atau sikap perilaku yang dapat mempengaruhi sistem atau konsep hukum. Konsepsi mengenai hak menguasai negara dalam hukum Indonesia yang merupakan perwujudan dari Pasal 33 UUD 1945 tidak ditafsirkan secara khusus dalam UUD namun terbentuk melalui perwujudannya, dalam regulasi-regulasi pelaksanaannya. Menurut Jimly Asshiddiqie yang dimaksud dikuasai oleh negara mencakup pengertian kepemilikan termasuk kekuasaan untuk mengatur dan mengelola secara langsung atau institusi yang diberikan penugasan (Asshiddiqie, 2016).

Pasal 33 UUD 1945 merupakan pasal fundamental terkait perekonomian negara dan kesejahteraan rakyat. Prinsip efisien berkeadilan dalam sistem ekonomi Pancasila di Indonesia memberikan penekanan lebih kepada aspek keadilan sosial (Nendissa, 2019). Hal ini tentunya juga harus tercermin dalam perumusan peraturan perundang-undangan di bawahnya (Gumbira, Handayani, dan Tedjomurti, 2019), termasuk dalam pembentukan  *holding*  BUMN.

Dalam perekonomian nasional apabila memerhatikan regulasi yang ada tampak upaya negara mempertahankan hak menguasai negara dalam perusahaan cabang-cabang produksi penting yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Begitu pula halnya dalam hal negara menjadi pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional dengan diadakannya BUMN, maka BUMN yang tidak hanya sebatas mencari keuntungan semata melainkan melaksanakan pula fungsi sosial, baik dalam penyediaan kebutuhan pelayanan masyarakat maupun sumbangsih pada penerimaan negara. Hukum, sebagaimana diungkapkan oleh

Erman Rajagukguk, dalam pembangunan ekonomi setidaknya harus dapat menciptakan tiga kualitas, dapat diperkirakan, stabilitas, dan berkeadilan (Rajagukguk, 2017).

*Holding*  BUMN yang dibentuk berdasarkan PP 72/2016 diikuti dengan adanya peraturan pemerintah tersendiri terkait mekanisme masing-masing  *holding*  BUMN. Bahwa pada prinsipnya semua peraturan perundang-undangan atau pun tindakan yang diambil oleh negara haruslah mengandung nilai keadilan atau memperhatikan sisi keadilan. Konstitusi dan hukum, menurut John Rawls adalah basis dari pelaksanaan hak dan kewajiban dalam interaksi sosial yang menjamin kesamaan minimum bagi segenap warga masyarakat (Soetoprawiro, 2010), sebagai keadilan yang bertitik tolak dari prinsip  *equality before the law*  dan  *unequitable fairness principle* . Namun keadilan formal tidak saja cukup karena kemudian dalam peraturan tersebut tidak hanya menjadi penguatan kedudukan pemerintah dalam skema  *holding*  BUMN namun juga menjadi jaminan pola pembangunan bidang ekonomi, keuangan, industri terkait atau infrastruktur. Keadilan dalam pembentukan  *holding*  BUMN diharapkan memudahkan sinergi, koordinasi, pengendalian yang dilakukan oleh induk perusahaan. Mengutip Theo Huijbers, bila undang-undang itu bertentangan dengan prinsip keadilan maka tidak dapat disebut hukum karena adil merupakan unsur konstitutif segala pengertian hukum (Huijbers, 1990).

Konstestasi penguasaan negara pada BUMN dilakukan melalui kedudukan, tugas dan wewenangnya wakil pemerintah pada BUMN untuk melakukan kontrol perusahaan, tentunya dengan prinsip-prinsip GCG. Pada kaitannya dengan keuangan negara, menurut Dian Puji Simatupang, regulasi keuangan negara yang menciptakan keadilan sosial ( *social equity* ) seharusnya dapat dikelola dan dipertanggungjawabkan secara fleksibel, akuntabel dan efektif bukan kaku yang hanya bertumpu pada kepatuhan pada hukum dan peraturan perundang-undangan ( *compliance to laws and regulation* ) (Simatupang, 2021). Hal ini penting untuk memandang bahwa perwujudan keadilan sosial khususnya di bidang perekonomian negara, tidak hanya dapat diwujudkan dengan ketaatan pada prosedur melainkan upaya mencapai kemanfaatan dan keadilan sosial secara substansinya.

## 5. Kesimpulan

Pembentukan  *holding*  BUMN pada prinsipnya telah memenuhi tujuan Keadilan hukum, sebagaimana yang diutarakan Gustav Radbruch. Penerapan prinsip-prinsip keadilan dalam  *holding*  BUMN dapat dilihat dari dua sudut, yaitu secara internal dan eksternal. Secara internal, dengan menundukkan diri pada ketentuan secara umum pada UUPT yang berarti posisi atau kedudukan BUMN terlekat sama hak dan kewajibannya dengan pihak swasta serta diterapkannya praktik-praktik keadilan di antaranya perlindungan terhadap pemegang saham minoritas dan penerapan GCG dalam pelaksanaan kegiatannya. Sedangkan dari sudut eksternal maka pembentukan  *holding*  BUMN sebagai bentuk penguatan kinerja dan operasional maka bertujuan pada perlindungan kekayaan negara yang berorientasi pada penciptaan keadilan sosial.

## DAFTAR PUSTAKA

Arinanto, Satya, and Dian Parluhutan. (2020). "Holding of the Indonesian State-Owned Enterprises and Analysis of the Judicial Review Over the Government Regulation Number 47/2017 Juncto Law Number 19 Year 2003 on the BUMN." in  *Proceedings of the 3rd International Conference on Law and Governance (ICLAVE 2019)* . Solo, Central Java, Indonesia: Atlantis Press.

- Arniwulan, Hesti, Yoan Nursari Simanjuntak, onya Claudia Siwu, and Igam Arya Wada. (2021). "Kajian Pancasila dalam Pedoman Umum Pengelolaan Dana Bergulir Provinsi Jawa Timur." *Pancasila: Jurnal Keindonesiaan* 1(1), 70–85. doi: <https://doi.org/10.52738/pjk.v1i1.7>.
- Asshiddiqie, Jimly. (2016). *Konstitusi Ekonomi*. Edisi Revisi. Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Atmadja, Arifin P. Soeria. 2010. *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum, Teori, Praktik, Dan Kritik*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Bawazier, Fuad. (2017). "Sistem Ekonomi Pancasila: Memaknai Pasal 33 UUD 1945." *Jurnal Keamanan Nasional* 3(2), 233–52. doi: <https://doi.org/10.31599/jkn.v3i2.85>.
- Disyon, Huta, and Elisatris Gultom. (2022). "Critical Review of the Implementation of the Making of SOE as a Holding from Anti-Monopoly and Unfair Business Competition Perspective." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 22(2), 191. doi: 10.30641/dejure.2022.V22.191-204.
- Doly, Denico. (2017). "Kewenangan Negara Dalam Penguasaan Tanah: Redistribusi Tanah Untuk Rakyat (The Authority of The State in Land Tenure: Redistribution of Land to The People)." *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan* 8(2), 195–214. doi: 10.22212/jnh.v8i2.1053.
- Esping-Andersen, Gosta. (2011). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Flora, Henny Saida, Mac Thi Hoai Thuong, and Ratna Deliana Erawati. (2023). "The Orientation and Implications of New Criminal Code: An Analysis of Lawrence Friedman's Legal System." *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan* 11(1), 113–25. doi: 10.29303/ius.v11i1.1169.
- Gillis, Malcolm. 1980. "The Role of State Enterprises in Economic Development." *Social Research* 47(2), 248–89.
- Gumbira, Seno Wibowo, I. Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, and Kukuh Tejomurti Tedjomurti. (2019). "The Urgency of Presidential Policy to Revitalize and Maintain the Existence of Cooperatives Based on Pancasila." *Sriwijaya Law Review* 3(2), 199. doi: 10.28946/slrev.vol3.iss2.289.pp199-224.
- Habibunnajar, Rizal, and Imas Novita Juaningsih. (2018). "Privatisasi Perusahaan Negara Melalui Holding Company; Menggagas Limitasi dan Sinkronisasi Regulasi Saham Dwiwarna Guna Mewujudkan Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia." *STAATSRECHT: Indonesian Constitutional Law Journal* 2(1). doi: <https://doi.org/10.15408/siclj.v2i1.13838>.
- Hanifah, Ida, and Andryan Andryan. (2021). "The Rights to Review Policy Rules in the Perspective of Rule of Law." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 21(3), 321. doi: 10.30641/dejure.2021.V21.321-330.
- Hartini, Rahayu. (2017). *BUMN Persero Konsep Keuangan Negara Dan Hukum Kepailitan Di Indonesia*. Malang: Setara Press.
- Harun, Refly. (2015). *BUMN Dalam Sudut Pandang Tata Negara: Privatisasi, Holdingisasi, Kontrol, Dan Pengawasan*. Cetakan Pertama. Jakarta: Balai Pustaka.
- Hatta, Mohammad. (1977). *Penjabaran Pasal 33 UUD 1945*. Jakarta: Penerbit Mutiara.
- Huijbers, Theo. (1990). *Filsafat Hukum*. Yogyakarta: Kanisius.
- Islamy, Athoillah. (2021). "Nilai-Nilai Pancasila Dalam Kode Etik Netizen Muhammadiyah." *Pancasila: Jurnal Keindonesiaan* 1(2), 197–210. doi: 10.52738/pjk.v1i2.51.
- Kelsen, Hans. (1967). *Pure Theory of Law*. Berkeley: University California Press.
- Kian, Lia, Ani Purwanti, and Muhammad Sabri. (2021). "Internalisasi dan Instansionalisasi Kebijakan Ekonomi Pancasila." *Pancasila: Jurnal Keindonesiaan* 1(1), 45–56. doi: 10.52738/pjk.v1i1.23.
- Kim, Kyunghoon. (2018). "Matchmaking: Establishment of State-Owned Holding Companies in Indonesia." *Asia & the Pacific Policy Studies* 5(2), 313–30. doi: 10.1002/app5.238.
- Kristianti, Dewi Sukma. (2021). "Prinsip Kebersamaan Dalam Hukum Investasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja: Politik Hukum Kepentingan Investasi Ataukah

- Kesejahteraan Masyarakat.” *PAMALI: Pattimura Magister Law Review* 1(2), 90. doi: 10.47268/pamali.v1i2.619.
- Kusumaatmadja, Mochtar. (1986). *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*. Bandung: Binacipta.
- Kusumaatmadja, Mochtar. (2013). *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*. Edisi kedua, Cetakan keempat. Bandung: Penerbit PT Alumni.
- Mahkamah Agung. (2018). Putusan Mahkamah Agung Nomor 7 P/HUM/2018.
- Mahkamah Konstitusi. (2004). Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003.
- Mahkamah Konstitusi. (2011). Putusan Nomor: 03/PUU-VIII/2010.
- Marzuki, Peter Mahmud. (2019). *Penelitian Hukum*. Cetakan ke-14. Jakarta: Kencana.
- Maulanasari, Amelia. (2021). “Peralihan Hak Atas Saham Dalam Pembentukan Holding Badan Usaha Milik Negara.” *Indonesian Notary* 3(1), 495-514.
- Mertokusumo, Sudikno. (1996). *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)*. Yogyakarta: Liberty.
- Mertokusumo, Sudikno. (2002). *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*. 4th ed. Yogyakarta: Liberty.
- Muhasan, Imam. (2017). “Mekanisme Penghapusan Kredit Macet pada Bank-Bank BUMN (Antara Rezim Korporasi VS Rezim Keuangan Negara).” *Jurnal Manajemen Keuangan Publik* 1(2), 58-67. doi: 10.31092/jmkp.v1i2.148.
- Nendissa, Reny Heronia. (2019). “Memaknai Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Konteks Pembangunan Maluku.” Pp. 9-18 in *Pattimura Proceeding: Conference of Science and Technology*. Ambon.
- Pinilih, Sekar Anggun Gading. (2018). “The Green Constitution Concept in The 1945 Constitution of The Republic of Indonesia.” *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 30(1), 200. doi: 10.22146/jmh.28684.
- Pranoto, Toto, and Willem A. Makaliwe. (2013). *Restrukturisasi BUMN Menjadi Holding Company*. Jakarta: Lembaga Management Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Pratiwi, Putri Ayu. (2019). “Analisis Hukum Terhadap Restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Sektor Minyak Dan Bumi.” *USU Law Journal* 7(4), 115-23.
- Radbruch, Gustav. (2006). “Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law (1946).” *Oxford Journal of Legal Studies* 26(1), 1-11. doi: 10.1093/ojls/gqi041.
- Rahmawati, Dwi, Bismar Nasution, and Mahmul Siregar. (2021). “Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Saham Minoritas Dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas.” *Iuris Studia: Jurnal Kajian Hukum* 2(1), 34-48. doi: <https://doi.org/10.55357/is.v2i1.76>.
- Rajagukguk, Erman. (2017). *Peran Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Rawls, John. (1999). *A Theory of Justice*. Revised Edition. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Resen, Made Gde Subha Karma. (2015). “Government as an Entrepreneur (Good Governance in Functional Approach).” *South East Asia Journal of Contemporary Business, Economics and Law* 7(4), 6-10.
- Riyandanu, Muhamad Fajar. (2023). “ESDM: Kepastian Ekspor Tembaga Freeport Jadi Wewenang Kemendag.” Retrieved (<https://katadata.co.id/lavinda/berita/6494389b4a622/esdm-kepastian-ekspor-tembaga-freeport-jadi-wewenang-kemendag>).
- Romadhan, Rizal Choirul. (2021). “Kedudukan Hukum Badan Usaha Milik Negara Sebagai Anak Perusahaan Dalam Perusahaan Holding Induk.” *Media Iuris* 4(1), 73. doi: 10.20473/mi.v4i1.23669.
- Sahetapy, J. E. 1991. “Hukum Dan Keadilan.” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 21(1), 11-16.
- Salsabila, Enggi Syefira. (2020). “Analisis Yuridis Kewenangan BUMN Untuk Melakukan Monopoli dan atau Pemusatan Kegiatan Dalam Perspektif Kepastian Hukum dan Kesejahteraan.” *Audito Comparative Law Journal (ACLJ)* 1(1), 38-55. doi: 10.22219/audito.v1i1.12784.

- Samawati, Putu. (2019). “Demonopolization SOEs Policy as An Efforts To Restructured Roles and Institutions in Facing Global Competition.” *Bappenas Working Papers* 2(1), 116–32. doi: 10.47266/bwp.v2i1.34.
- Satria, Jose Dima. (2023). “Akta Notaris Nomor: 138 tentang Pernyataan Keputusan Pemegang Saham Perubahan Anggaran Dasar PT Inalum.”
- Shanafelt, Carrie D. (2020). “Against Rights: Jeremy Bentham on Sexual Liberty and Legal Reform.” *Lit: Literature Interpretation Theory* 31(3), 203–21. doi: 10.1080/10436928.2020.1800135.
- Simamora, Janpatar. (2014). “Tafsir Makna Negara Hukum Dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” *Jurnal Dinamika Hukum* 14(3), 547–61. doi: 10.20884/1.jdh.2014.14.3.318.
- Simatupang, Dian Puji Nugraha. (2021). “Determinasi Keuangan Negara Guna Mewujudkan Keadilan Sosial (Social Equity) Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 51(2), 472–91. doi: 10.21143/jhp.vol51.no2.3061.
- Soetoprawiro, Koerniatmanto. (2010). “Keadilan Sebagai Keadilan (Justice As Fairness).” *Jurnal Hukum Pro Justitia* 28(2), 229–56.
- Spithoven, Antoon. (2017). “The Role of Governments in Aligning Functional Income Distribution with Full Employment.” *Journal of Economic Issues* 51(3), 688–97. doi: 10.1080/00213624.2017.1359035.
- Suhantri, Peacecilia Nonny, Jemmy Sondakh, and Friend H. Anis. (2023). “Pengaturan Pertanggungjawaban Holding Badan Usaha Milik Negara Sektor Asuransi dan Penjaminan pada Sistem Hukum Nasional di Indonesia.” *Journal on Education* 5(2), 4303–11. doi: 10.31004/joe.v5i2.1145.
- Sumaryono, Eugenius. (2002). *Etika & Hukum : Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*. Yogyakarta: Kanisius.
- Syahrudin, Erwin, Moh. Fadli, Rachmad Safa’at, and Istislam Istislam. (2021). “Impact of Failure of Alternative Dispute Resolution between Samin Indigenous Movement and PT Semen Indonesia (Persero) Tbk.” *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding* 8(8), 231–231. doi: 10.18415/ijmmu.v8i8.2893.
- Tanjung, Kurnia Togar P. (2022). “Penguasaan dan Posisi Tawar dalam Perjanjian Kemitraan: Sebuah Diskursus tentang Penyalahgunaan Posisi Tawar dalam Perjanjian Kemitraan antara UMKM dan Usaha Besar.” *Jurnal Persaingan Usaha* 2(2), 91–99. doi: https://doi.org/10.55869/kppu.v2i2.56.
- Taufik, Giri Ahmad. (2020). “The Interpretation of Article 33 of the Indonesian Constitution and Its Impact on Independent Regulatory Agencies.” *Australian Journal of Asian Law* 20(2), 313–32.
- Triningsih, Anna. (2020). “Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Air Sebagai Upaya Mendukung Ekonomi.” *Jurnal Legislasi Indonesia* 17(3), 343–54. doi: 10.54629/jli.v17i3.610.
- Troisi, Roberta, and Luigi Enrico Golzio. (2022). “The Aristotelian Commutative Justice and The Management of the Firm’s Stakeholder Relations.” in *Philosophy and Business Ethics*, Faldetta, G., Mollona, E., Pellegrini, M.M. (eds). Palgrave Macmillan, Cham.
- Wibowo, Suyanto Edi. (2018). “Memahami Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perihal Penguasaan Oleh Negara Terhadap Sumber Daya Alam.” *Jurnal Legislasi Indonesia* 12(4), 1–57.
- Yohanes, Triyana, Y. Sari Murti Widiyastuti, D. Krismantoro, and B. Hestu Cipto Handoyo. (2022). “Kajian Ideologis Pancasila terhadap Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif.” *Pancasila: Jurnal Keindonesiaan* 2(2), 92–113. doi: 10.52738/pjk.v2i1.82.