

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Persaingan telah ada sejak dimulainya peradaban dan selama masih ada peradaban, persaingan tidak akan pernah bisa dipisahkan dari kehidupan manusia. Adanya persaingan jelas akan memberikan manfaat kepada peningkatan kualitas kehidupan manusia. Apalagi selama pemerintahan orde baru, hampir semua sektor ekonomi dikuasai secara monopoli dan oligopoli oleh orang dan atau kelompok tertentu yang hanya menguntungkan orang dan atau kelompok tersebut saja. Kondisi serta perilaku seperti ini telah mengakibatkan kesengsaraan rakyat dan bahkan hingga saat ini dapat dirasakan kesulitan ekonomi yang ditimbulkan oleh praktek persaingan usaha tidak sehat.

Dalam kurun waktu 30 tahun terakhir,pada waktu itu beberapa pelaku usaha banyak atau bahkan acapkali melakukan berbagai perbuatan yang secara jelas bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat¹. Pada saat yang sama pelaku usaha juga tidak pernah diperkenalkan dengan budaya persaingan usaha yang sehat, padahal persaingan itu sendiri secara alamiah melekat pada dunia usaha. Disamping faktor krisis ekonomi yang melanda Indonesia, maka

¹L. Budi Kagramanto, “*Mengenal HUKUM PERSAINGAN USAHA (berdasarkan UU No. 5 tahun 1999)*”,Laros, Surabaya, 2008, h.3.

dalam waktu singkat pemerintah juga dipaksa untuk melakukan berbagai deregulasi peraturan perekonomian untuk menyelesaikan masalah dalam negeri.²

Melihat kondisi seperti tersebut diatas, maka guna mewujudkan corak serta konsep perekonomian yang menganut sistem pasar bebas dan persaingan sehat seperti yang diidam-idamkan oleh dunia usaha di Indonesia, maka dikeluarkanlah produk hukum baru yaitu Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 yang mengatur tentang “*Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*”, yang mulai diberlakukan pada 5 Maret 2000. Sebelum Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 ini disusun, ternyata pemerintah RI telah menerima masukan beberapa referensi dari *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)*.³

Melihat kontribusi BUMN yang masih rendah, pembenahan serta pemberdayaan pada beberapa sektor BUMN harus lebih ditingkatkan lagi. Saat ini pemerintah sedang memprioritaskan pada proses restrukturisasi BUMN untuk dapat membentuk efektifitas serta meningkatkan nilai perusahaan negara. Kunci keberhasilan restrukturisasi BUMN terletak pada bagaimana pemerintah secara tegas memilih metode yang paling sesuai dalam pencapaian hasil, seperti efisiensi pengendalian kebijakan dan memperkuat mata rantai aktivitas untuk mencapai peningkatan nilai perusahaan⁴. Melihat metode yang dijalankan di berbagai negara, terdapat beberapa metode restrukturisasi, seperti penggabungan, peleburan

²*Ibid*

³*Ibid, h. 5*

⁴ “*Menuju Restrukturisasi BUMN yang menaikan hasil*”, io.ppijepong.org

dan pengambilalihan (merger dan akuisisi), penjualan saham kepada publik (IPO), penjualan mitra strategis (*strategic sale*), penjualan kepada manajemen pengelola (MBO), kontrak manajemen, dan pembentukan *Holding Company*⁵.

Gagasan awal dari pembentukan *Holding Company* sebagai salah satu pilihan dalam melaksanakan restrukturisasi BUMN adalah untuk optimalisasi manajemen⁶. Jika beberapa BUMN pada sektor sejenis akan disatukan dalam bentuk *Holding Company* maka akan ada *share support* didalam *holding* tersebut, misalkan dalam hal distribusi, informasi komunikasi, dan teknologi dan sebagainya⁷. Selain itu pembentukan *Holding* BUMN akan meningkatkan fleksibilitas perusahaan, yang pada nantinya akan membuat anak perusahaan bergerak sebagai *pure corporate*. Bentuk *Holding* ini dapat berupa *investment holding* ataupun *operation holding*, tergantung pada perbedaan karakteristik perusahaan serta *value* yang diharapkan dari *Holding*⁸. Sejatinya pembentukan *Holding Company* ini berbeda dengan perusahaan induk yang sudah berdiri terlebih dahulu lalu membentuk anak-anak perusahaan untuk menunjang aktivitasnya.

Seiring dengan penerimaan audiensi oleh KPPU dari Kementerian BUMN pada April 2012 yang dihadiri oleh Komisioner dan para pejabat di lingkungan sekretariat KPPU⁹. Sekretaris Menteri BUMN Wahyu Hidayat, Deputi Bidang

⁵ “restrukturisasi BUMN Menjadi *Holding Company*”, Tim Riset Lembaga Manajemen FEUI

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ “Audiensi : Restrukturisasi BUMN akan dilakukan!”, www.kppu.go.id, 3 Mei 2012

Restrukturisasi dan Perencanaan Strategis BUMN Pandu Djajanto, serta Deputi Bidang Usaha Industri Primer Muhamad Zamkhani telah melakukan audiensi untuk membahas rencana pelaksanaan restrukturisasi BUMN. Hal ini merupakan salah satu strategi Kementerian BUMN, yaitu dengan cara pembentukan *Holding Company* yang diharapkan mampu memperbesar kapasitas usaha perusahaan secara sektoral dan mampu memberikan manfaat yang lebih besar bagi negara dan masyarakat.¹⁰

Pada diskusi tersebut dijelaskan salah satu contoh kasus pada pembentukan *Holding* BUMN Kehutanan dimana PT Inhutani I-V akan dibentuk menjadi Perum Perhutani dengan struktur organisasi *holding* . Terkait dengan persoalan tersebut, maka Kementerian BUMN melakukan konsultasi kepada KPPU untuk mengetahui apakah negara masih memiliki kewenangan untuk mengatur tindakan *rightsizing* (perampingan jumlah) yang direncanakan terhadap 142 BUMN (belum termasuk anak perusahaan BUMN) dengan nilai 290 triliun yang dilaksanakan bukan untuk penguasaan pasar tetapi pelimpahan Undang-undang itu sendiri¹¹.

KPPU menanggapi bahwa pemerintah dalam hal ini presiden melalui peraturan perundang-undangan dapat memberikan hak monopoli kepada BUMN, oleh karena itu KPPU dengan UU No.5/1999 akan tetap mempertimbangkan ketentuan normatif ini selain melalui analisa pasar sebagaimana dilakukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha terhadap perilaku usaha pelaku usaha lainnya,

¹⁰*Ibid.*

¹¹*Ibid*

diharapkan apabila Kementerian BUMN berkeinginan untuk melaksanakan aksi korporasinya maka Kementerian itu harus melihat target pasar mana yang dijangkau sehingga tidak terjadi distorsi pasar¹². Ditekankan juga bahwa restrukturisasi sendiri pada dasarnya merupakan hak BUMN, namun perlu mempertimbangkan aspek kehati-hatian agar jangan sampai terjadi persaingan tidak sehat seperti persekongkolan dalam pengadaan. Dengan mencermati dasar hukum dan karakteristik usaha dan entitas BUMN perlu kiranya memperkuat restrukturisasi ini dengan peraturan yang lebih tinggi dari sebatas Peraturan Menteri.¹³

Hingga pada bulan Oktober 2014 *Holding* BUMN Perkebunan dan BUMN Kehutanan resmi disahkan oleh pemerintah. Mekanisme pembentukan *holding* BUMN Perkebunan dan BUMN Kehutanan dilakukan dalam pengalihan saham negara sebagai tambahan penyertaan modal negara pada BUMN *champion* ¹⁴. Dalam hal ini, yang ditunjuk sebagai induk *holding* BUMN perkebunan adalah PT Perkebunan Nusantara III. Sedangkan induk *holding* BUMN Kehutanan adalah Perum Perhutani.¹⁵ Dengan demikian, maka 2 *holding* BUMN tersebut mengikuti jejak Pupuk Indonesia *Holding Company* (BUMN Sektor Pupuk) dan Semen Indonesia (BUMN Sektor Semen) yang telah lebih dulu membentuk *Holding Company* .

¹²*Ibid.*

¹³*Ibid.*

¹⁴“*Dahlan Iskan Resmikan Holding BUMN Perkebunan dan Kehutanan*”, www.BUMN.go.id, 2 Oktober 2014.

¹⁵“*Holding BUMN Pacu Daya Saing*”, jawapos, edisi Jum’at 3 Oktober 2014

Melihat kondisi persaingan usaha di Indonesia pada saat ini, diharapkan kebijakan Restrukturisasi BUMN dengan pembentukan *Holding Company* mampu meningkatkan posisi kompetitif perusahaan melalui penajaman fokus bisnis, perbaikan skala usaha, dan penciptaan *core competencies* yang akan menghasilkan BUMN yang memiliki daya saing dan daya cipta tinggi sehingga diharapkan akan mampu unggul di pasar global.

Melalui pengelompokan BUMN ke dalam *holding* dimungkinkan terjadinya peningkatan penciptaan nilai pasar perusahaan yakni untuk melipat gandakan nilai perusahaan yang ada saat ini. Disamping itu melalui *Holding* diharapkan pula akan dapat meningkatkan keunggulan kompetitif, karena akan memberikan fokus dan skala usaha yang lebih ekonomis, mampu menciptakan *corporate leverage* sehingga dapat meningkatkan *bargaining position* ¹⁶. Selain itu dapat pula menciptakan sinergi yang optimal perusahaan-perusahaan dalam *Holding* ¹⁷. Sehingga tercipta iklim persaingan usaha yang sehat dan Pemerintah Indonesia siap menghadapi persaingan khususnya di pasar global.

Namun seiring dengan rencana Pemerintah melakukan inisiasi pembentukan *Holding Company* untuk beberapa BUMN, muncul indikasi adanya Perjanjian *Trust* dalam kebijakan tersebut¹⁸. Dimana untuk dapat mengontrol

¹⁶ “ *Holding BUMN membangun kekuatan* ”, www.BUMN.go.id

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ “ *Pengertian dan bentuk perjanjian* ”, Repository.usu.ac.id, MH siregar, 2014. Perjanjian *Trust* , yaitu perjanjian yang dibuat antara pelaku usaha dengan pelaku usaha yang lain untuk melakukan kerjasama dengan membentuk gabungan perusahaan atau perseroan yang lebih besar, dengan tetap menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan atau perseroan anggotanya, yang bertujuan untuk mengontrol produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa, sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

produksi atau pemasaran produk di pasar, ternyata perusahaan tidak hanya cukup dengan pembuatan perjanjian kartel diantara mereka, tetapi mereka juga terkadang membentuk gabungan perusahaan atau perseroan yang lebih besar (*trust*), dengan tetap menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan/perseroan anggotanya.¹⁹

Trust merupakan wadah antar-perusahaan yang didesain untuk membatasi persaingan dalam bidang usaha atau industri tertentu²⁰. Gabungan antara beberapa perusahaan dalam bentuk *trust* dimaksudkan untuk secara kolektif mengendalikan pasokan, dengan melibatkan *trustee* sebagai koordinator penentu harga. Dengan menempatkan saham-saham dari berbagai badan usaha dalam suatu *trust* maka dapat dijamin tidak hanya kesatuan langkah kolektif tetapi juga pembagian keuntungan bersama yang lebih besar dibandingkan tiadanya *trust*²¹.

Pada bentuk *trust*, sejumlah badan usaha secara yuridis berdiri sendiri, dalam arti ekonomi kehilangan kemerdekaan mereka. Sebagian besar modal saham mereka berada dalam tangan sebuah organ (badan) yang mengendalikannya. *Trust* terbentuk dengan cara mendirikan sebuah "*holding company*" atau melalui *fusi* (peleburan) badan-badan usaha. Sedangkan yang dimaksud dengan *holding*

¹⁹Susanti Adi Nugroho, "HUKUM PERSAINGAN USAHA DI INDONESIA, DALAM TEORI DAN PRAKTIK SERTA PENERAPAN HUKUMNYA", Kencana, Jakarta, 2012, h. 198

²⁰ "Tinjauan Mengenai anti Monopoli, dan Persaingan Usaha Tidak Sehat", etd.ugm.ac.id, 2014

²¹R.B. Suhartono, "Konglomerasi dan Relevansi UU Antitrust/UU Antimonopoli di Indonesia ; jurnal Hukum Bisnis Volume 4", 1998, h. 6

company atau *parent company*²² adalah suatu perusahaan yang bertujuan untuk memiliki saham dalam satu atau lebih perusahaan lain dan/atau mengatur satu atau lebih perusahaan lain tersebut.²³

Dikhawatirkan dengan dibentuknya *Holding Company* akan terjadi konsentrasi Horizontal yang merupakan salah satu cara pemusatan di dalam *trust*. Konsentrasi Horizontal adalah pemusatan dari beberapa badan usaha yang pemecahannya sama.²⁴ Perusahaan-perusahaan yang mengalami pemecahan merupakan perusahaan-perusahaan sejenis. Motivasi dan tujuan yang kuat dari konsentrasi horizontal terutama untuk memperoleh harga pokok yang rendah, untuk meringankan resiko dan untuk dapat menguasai pasar²⁵. Konsentrasi horizontal itu dalam beberapa segi dapat merasionalkan produksi, mencegah investasi modal yang berlebihan, dan dalam segi lainnya dapat mengadakan penghematan atas ongkos perusahaan.²⁶

Untuk sementara waktu atau jangka pendek, praktek *trust* memang membawa pengaruh positif terhadap kehidupan ekonomis, misalnya dalam harga produksi yang dibuat oleh *trust* bukan dengan cara meninggikan harga, melainkan dengan merendahkan harga pokok. Rasionalisasi dengan cara teknik, organisasi

²²www.smallbusiness.chorn.com “Walaupun tidak ada perbedaan secara legal yang signifikan atas Holding Company dan Parent Company, dikatakan bahwa Holding Company lebih bersifat pasif, sedangkan Parent Company lebih aktif terlibat dalam operasi dan investasi anak perusahaan.”

²³Munir Fuady, “*Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis*”, Jakarta ; PT Citra Aditya Bakti, 2002, h. 84

²⁴Susanti Adi Nugroho, *Op.Cit.*, h.199

²⁵*Ibid.*

²⁶*Ibid.*

dan manajemen yang tepat membawa *trust* ke titik efisiensi yang tinggi. Tetapi jika *trust* dibiarkan tanpa pengawasan akan cenderung ke arah praktik monopoli dan kontrol terhadap produksi, serta kemungkinan menetapkan harga sesuai yang dikehendaki produsen.²⁷

Hukum Persaingan Usaha mengatur Perjanjian *Trust* pada Pasal 12 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 untuk *trust* yang didasarkan kepada perjanjian diantara pelaku usaha. Ketentuan ini diatur secara *rule of reason* yang artinya untuk menyatakan bahwa suatu perbuatan yang dituduhkan melanggar hukum persaingan, penegak hukum harus mempertimbangkan keadaan di sekitar kasus untuk menentukan apakah perbuatan itu membatasi persaingan secara tidak patut dan untuk itu disyaratkan bahwa penegak hukum harus dapat menunjukkan akibat-akibat anti-persaingan, atau kerugian yang secara nyata terdapat pada anti-persaingan.

Hal tersebut menjadi pekerjaan rumah bagi Kementerian BUMN dan Komisi Pengawas Persaingan Usaha untuk menyikapi dan menyelidiki hulu hingga hilir dari kebijakan pemerintah tersebut.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan di atas, disusun rumusan masalah yang menjadi pokok bahasan yang akan dibahas dalam skripsi ini, yaitu :

1. Apakah pembentukan *Holding Company* berpotensi menjadi Perjanjian

²⁷Susanti Adi Nugroho, *Op.Cit.*, h.201

Trust yang dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999?

2. Bagaimanakah dampak pembentukan *Holding Company* terhadap iklim persaingan usaha?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penulisan

Adapun tujuan penulisan skripsi ini adalah untuk :

1. Memenuhi persyaratan guna memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya;
2. Mengulas adanya indikasi *Trust* dalam Pembentukan *Holding Company* ;
3. Mengetahui langkah dari Menteri BUMN, serta Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam melakukan penegakan hukum bagi pelanggar pasal 12 Undang-undang Nomor 5 tahun 1999.

Sedangkan manfaat penulisan skripsi ini adalah untuk :

1. Sarana pembelajaran bagi masyarakat mengenai fungsi utama dari Pembentukan *Holding Company* ;
2. Sarana penulisan yang lebih luas untuk menggali mengetahui dampak positif dan negatif dari Pembentukan *Holding Company* .

1.4. Metode Penulisan

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode penulisan sebagai berikut :

1.4.1. Tipe Penulisan

Dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan metode Yuridis-Normatif. Metode Yuridis-Normatif adalah suatu cara meneliti norma-norma serta kaidah-kaidah hukum dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku (hukum positif), yang berkaitan dengan topik permasalahan yang sedang diteliti.

1.4.2. Pendekatan Masalah

Penulis menggunakan pendekatan masalah melalui pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) adalah pendekatan yang menelaah ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan topik permasalahan yang sedang diteliti²⁸, yaitu pembentukan *Holding Company* BUMN dalam prespektif hukum persaingan usaha.

Pendekatan perbandingan (*comparative approach*) adalah pendekatan untuk membandingkan hukum suatu negara dengan hukum negara lain atau hukum dari suatu waktu tertentu dengan hukum dari waktu yang lain²⁹.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) adalah pendekatan terhadap permasalahan dengan mendasarkan pada pendapat sarjana hukum yang diperoleh dari buku-buku literatur dan berbagai karya ilmiah hukum.³⁰

²⁸Peter Mahmud Marzuki, “*Penelitian HUKUM*”, Kencana, Jakarta, 2005, h. 136

²⁹*Ibid*, h. 173

³⁰*Ibid*, h. 177

1.4.3. Sumber Bahan Hukum

Bahan Hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, antara lain :

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu :

1. Undang-Undang Dasar 1945 yang telah diamandemen beserta penjelasannya;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33;
3. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Lembaran Negara republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70;
4. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder bersumber dari bahan kepustakaan berupa buku-buku, artikel-artikel dari majalah maupun internet, karya ilmiah hukum, serta bahan bacaan lainnya yang dianggap relevan dengan topik permasalahan yang sedang diteliti.

1.4.4. Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

1. Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Bahan Hukum Primer dikumpulkan dengan cara meneliti ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang permasalahan yang sedang diteliti.

Bahan Hukum Sekunder dikumpulkan dengan sistem kartu (*card system*) lalu menelaah bahan kepustakaan yang dianggap relevan dengan topik permasalahan yang sedang diteliti.

Bahan hukum yang sudah terkumpul kemudian diolah secara kualitatif untuk mendapatkan gambaran (deskriptif) permasalahan secara jelas. Dikatakan kualitatif karena hanya berlaku untuk permasalahan yang sedang diteliti.

2. Analisa Bahan Hukum

Bahan hukum yang sudah diolah, kemudian dianalisa dengan menggunakan metode Deskriptif Analisis, yaitu metode yang memberikan gambaran berdasarkan hasil pengamatan dan penelitian kemudian dianalisa dengan didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang terkait. Selanjutnya digunakan metode deduktif dengan menempatkan bahan hukum sebagai hal yang umum terhadap topik permasalahan yang sedang diteliti sebagai hal yang khusus, guna mendapatkan kesimpulan sebagai upaya pemecahan masalah yang merupakan hasil akhir dari penelitian.

1.4.5. Pertanggung jawaban Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran yang jelas tentang isi skripsi ini, penulis membagi menjadi 4 (empat) Bab sebagaimana akan diuraikan berikut.

Bab I adalah Pendahuluan, diuraikan latar belakang dan rumusan masalah untuk memberikan gambaran umum tentang isi skripsi. Diuraikan juga penjelasan judul, tujuan dan manfaat penulisan, metode penulisan, dan pertanggungjawaban sistematika penulisan.

Bab II adalah pembahasan mengenai indikasi adanya *Trust* dalam pembentukan *Holding Company* dan juga Latar belakang pembentukan *Holding Company*, berbagai dasar hukum pembentukan *Holding Company*, Kebijakan *Holding Company* Pemerintah (BUMN) yang mengkaji apakah *Holding Company* Pemerintah termasuk *trust*, penyesuaian pengaturan *trust* dan pembentukan *holding company*, serta unsur-unsur dalam *Trust*.

Bab III adalah pembahasan mengenai dampak pembentukan *Holding Company* terhadap iklim persaingan usaha dengan menjelaskan dampak adanya *Holding Company*, keunggulan dan kelemahan *Holding Company*, serta perbandingan antara *Holding Company* di Indonesia dengan *Holding Company* yang ada di Australia.

Bab IV adalah Penutup yang akan dituangkan dalam bentuk kesimpulan dan saran yang memaparkan hasil analisa dan pembahasan yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya serta menjawab permasalahan di dalam skripsi ini.