

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

World Health Organization (WHO) pada tanggal 11 Maret 2020 menyatakan Covid-19 sebagai *global pandemic*. Covid-19 merupakan bencana non-alam yang berdampak besar dalam kehidupan manusia karena menimbulkan kerugian harta benda, kesehatan, nyawa, serta dampak terhadap aspek sosial ekonomi yang luas di Indonesia.¹ Salah satu sektor ekonomi yang terpuruk saat adanya pandemi Covid-19 ini adalah industri pariwisata.

Menteri Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Erick Tohir menyebutkan bahwa industri pariwisata Indonesia mengalami penurunan yang signifikan akibat dari pembatasan mobilitasi manusia selama pandemi.² Hal ini dibuktikan dari data yang menunjukkan bahwa kunjungan wisatawan mancanegara yang datang ke Indonesia sebelum pandemi sejumlah kurang lebih 19 (sembilan belas) juta, namun setelah pandemi mengalami penurunan drastis yaitu terhitung kurang lebih hanya ada 4 (empat) juta kunjungan.³ Berangkat dari hal tersebut, pemerintah berusaha membuat terobosan baru agar sektor pariwisata dapat bertahan di masa pandemi dan roda ekonomi dapat kembali normal.

¹ Konsideran huruf a “Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Penetapan Bencana Non-Alam Penyebaran COVID-19 Sebagai Bencana Nasional”.

² CNBC. “Erick Ungkap Alasan Bikin *Holding* BUMN Pariwisata & Pendukung”, <https://www.cnbcindonesia.com/market/20220113172704-17-307149/erick-ungkap-alasan-bikin-holding-bumn-pariwisata-pendukung>, diakses 19 April 2022.

³ *Ibid.*

Kegiatan ekonomi tidak dapat terpisahkan dalam kehidupan sehari-hari. Sama halnya dengan manusia, negara juga bertumpu dalam bidang ekonomi untuk menentukan tingkat kemakmurannya. Tentunya dalam kegiatan ekonomi tidak lepas dari persaingan antar pelaku usaha, dimana pelaku usaha selalu berusaha melakukan *diversifikasi* dan *ekstensifikasi* usaha, oleh karena itu tidak mengherankan apabila pelaku usaha berhasrat menguasai berbagai sektor industri strategis, mulai dari industri hulu hingga hilir.⁴

Keterpurukan sektor pariwisata di saat pandemi Covid-19 merupakan salah satu yang mendasari Pemerintah dalam pembentukan *holding* BUMN di sektor pariwisata dan pendukung bernama “InJourney” sebagai langkah terobosan dalam rangka pengoptimalan pengelolaan industri pariwisata. Adanya *holding company* ini merupakan upaya bagi perusahaan untuk membangun dan mengkoordinasikan kinerja antar perusahaan untuk mencapai target sebagai indikator keberhasilan sebuah perusahaan.⁵

Presiden Jokowi resmi meluncurkan InJourney pada Kamis, 13 Januari 2022 di Pantai Kuta Mandalika, Kabupaten Lombok Tengah, Nusa Tenggara Barat (NTB).⁶ InJourney merupakan nama besar dari *holding* BUMN Pariwisata yang dipimpin oleh PT Aviassi Pariwisata Indonesia (Persero) yang beranggotakan beberapa anak perusahaan pelat merah yakni PT Angkasa Pura I (Persero), PT

⁴ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

⁵ Dr. Toto Pranoto, *Holding Company BUMN Konsep, Implementasi Dan Benchmarking*, Lembaga Management, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Indonesia, Jakarta, 2017. h. 55.

⁶ INews. “Resmi Diluncurkan Jokowi, InJourney Fokus Bangun Pariwisata Domestik”, <https://www.inews.id/finance/bisnis/resmi-diluncurkan-jokowi-injourney-fokus-bangun-pariwisata-domestik>, diakses 12 Juni 2022.

Angkasa Pura II (Persero), PT Hotel Indonesia Natour (Persero), PT Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko (Persero), dan PT Sarinah (Persero).⁷ Pembentukan *holding* BUMN di sektor pariwisata dan pendukung ini menjadi harapan besar bagi Presiden RI, Jokowi untuk menjadikan InJourney sebagai titik balik transformasi ekosistem pariwisata yang lebih baik.

Perusahaan *holding* atau biasa disebut *holding company* merupakan perusahaan utama yang membawahi beberapa perusahaan yang tergabung ke dalam satu grup perusahaan.⁸ Pengelompokan perusahaan ke dalam induk perusahaan memungkinkan adanya peningkatan nilai pasar perusahaan (*market value creation*). Oleh sebab itu, *holding company* diartikan sebagai entitas induk yang memiliki dan mengendalikan beberapa perusahaan yang dikelompokkan, untuk meningkatkan/menciptakan nilai pasarnya.⁹

Sebagai pemegang saham mayoritas, *holding company* berhak untuk mengendalikan *subsidiary company* atau anak perusahaan di bawahnya. Perusahaan induk ini berhak untuk mengatur mengenai struktur jabatan, strategi pemasaran, hingga aspek keuangan untuk memberikan kinerja yang paling optimal guna meningkatkan *market value* dari perusahaan-perusahaan yang ada tersebut.¹⁰

⁷ Tempo.co. “Jokowi Luncurkan InJourney, Ini 5 Fakta *Holding* BUMN Pariwisata”, <https://bisnis.tempo.co/read/1549876/jokowi-luncurkan-injourney-ini-5-fakta-holding-bumn-pariwisata>, diakses 25 Juni 2022.

⁸ Anak Agung Bagus Jaya Adri Putra And I Made Dedy Priyanto, “Kedudukan Hukum Perusahaan Induk Selaku Perusahaan Penjamin (Corporate Guarantee) Terhadap Anak Perusahaan Yang Melakukan Perikatan Dengan Pihak Ketiga”, *Kertha Negara*, Vol. 7 No. 12, 2019, h. 3.

⁹ Drs. R. Hardjoeno, *Menata Organisasi Dan Pembentukan Holding Company*, ed. Erang Risanto Penerbit Andi, Yogyakarta, 2021. h. 6.

¹⁰ Dhaniswara K Harjono, *Problematisa Hukum Bisnis Dan Korporasi*, Cet.1 PPHBI (Pusat Pengembangan Hukum dan Bisnis Indonesia), Jakarta, 2010. h. 220.

Dalam peraturan perundang-undangan Indonesia, belum ada pengaturan secara spesifik terkait *holding company* dan masih tersebar secara implisit di berbagai peraturan perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas secara implisit telah memberikan perizinan dan legitimasi kepada pembentukan *holding company*.

Holding company dibentuk sebagai metode untuk restrukturisasi BUMN yang mana di dalamnya akan terdapat *share support* di bidang *human capital, distribution, information communication and technology* untuk meningkatkan optimalisasi manajemen dan fleksibilitas perusahaan.¹¹ Terdapat beberapa bentuk *holding* yang didasarkan pada karakteristik anak perusahaan hingga value yang diharapkan oleh *holding* diantaranya adalah *investment holding company, strategic holding company, dan operational holding company*.¹²

Dengan adanya *holding* BUMN InJourney bidang pariwisata dan pendukung, maka akan menjadikan perusahaan di bidang pariwisata dan pendukung semakin kuat. Dengan demikian akan menimbulkan berbagai dampak positif dan dampak negatif.

Motif pembentukan *holding company* didasarkan pada alasan ekonomi yang mana untuk menunjang integrasi ekonomi serta meningkatkan efisiensi yang berdaya saing.¹³ Selain itu, *holding company* dapat digunakan sebagai sarana untuk

¹¹ Willem A Makaliwe and Toto Pranoto, "Restrukturisasi Bumh Menjadi *Holding Company*", *Lembaga Manajemen FE UI*, 2013, h.2.

¹² *Ibid*.

¹³ B W Estanto, "Urgensi *Holding* BUMN Dalam Peningkatan Sektor Pelayanan Angkutan Darat Dan Udara", *Masalah-Masalah Hukum*, No. 2, 2018, h. 94, <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/17287>, accessed 2022.

menciptakan BUMN sebagai pelaku usaha yang produktif dan mampu menjadi pelaku utama dalam skala nasional bahkan global.

Namun, apabila dilihat dari perspektif hukum persaingan usaha, pembentukan *holding* BUMN InJourney juga dapat memberikan dampak negatif khususnya bagi pelaku usaha swasta pada sektor usaha sejenis. Kekhawatiran yang akan muncul setelah terbentuknya *holding* BUMN InJourney adalah indikasi penguasaan pasar. Dengan terbentuknya *holding* BUMN InJourney dimana perusahaan-perusahaan membentuk suatu gabungan perusahaan yang lebih besar, maka hubungan tersebut akan menaikkan kekuatan pasar (*market power*) dan berpotensi untuk menghambat pelaku usaha swasta untuk masuk ke dalam pasar yang bersangkutan.

Atas terbentuknya *holding* BUMN InJourney yang dipimpin oleh PT Aviastri Pariwisata Indonesia sebagai perusahaan induk dan membawahi banyak perusahaan yang bergerak di bidang yang sama. Maka, perlu dikaji terkait dampak yang akan terjadi terhadap persaingan usaha dalam sektor pariwisata di Indonesia, terutama perusahaan-perusahaan pariwisata atau pendukung yang tidak tergabung dalam *holding* InJourney, karena pembentukan *holding* BUMN dikhawatirkan akan dapat mendominasi pasar dan mempengaruhi persaingan usaha di sektor pariwisata Indonesia.

Cara pelaku usaha dalam menguasai pasar harus dikaji lebih dalam berdasarkan hukum persaingan usaha, karena pada dasarnya perilaku setiap pelaku usaha cenderung berpotensi mendominasi pasar dalam rangka mencapai

keuntungan yang sebesar-besarnya.¹⁴ Pelaku usaha yang menggunakan cara yang dilarang dalam menguasai pasar akan bertentangan dengan hukum persaingan usaha. Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut mengenai potensi persaingan usaha tidak sehat dalam pembentukan *holding* BUMN, dengan menggunakan judul “Pembentukan *Holding* BUMN Di Sektor Pariwisata Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha”.

1.2 Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan yang berkaitan dengan persaingan usaha tidak sehat akibat pembentukan *holding* BUMN InJourney adalah sebagai berikut:

1. Potensi persaingan usaha tidak sehat akibat pembentukan *holding* BUMN InJourney terhadap sektor pariwisata di Indonesia.
2. Pengawasan KPPU terhadap pembentukan *holding* BUMN InJourney.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk menganalisis potensi persaingan usaha tidak sehat dari pembentukan *holding* BUMN InJourney terhadap sektor pariwisata sebagai tindakan melanggar Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

¹⁴ Risma Intan Fitriani and Ria Setyawati, “Fair Competition and Abuse of Dominant Position: How Market Leader Can Be Abusive in The Relevant Market?”, Vol. 17 No. 3, 2020.

2. Untuk menganalisis upaya pengawasan KPPU terdapat pembentukan *holding* BUMN InJourney.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat dikutip dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Pembahasan mengenai pembentukan *holding* BUMN di sektor Pariwisata dalam perspektif hukum persaingan usaha dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan pandangan dan pemahaman tentang potensi persaingan usaha tidak sehat yang dapat ditimbulkan oleh *holding* BUMN khususnya terhadap sektor pariwisata. Penulisan ini juga diharapkan mampu meningkatkan kesadaran masyarakat maupun pelaku usaha dalam menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat dan menaati hukum persaingan usaha yang berlaku di Indonesia.

2. Secara Praktis

Penulisan ini diharapkan dapat menjadi referensi dan media baca serta bahan kajian bagi para akademisi, praktisi hukum, dan masyarakat umum khususnya para pelaku usaha guna menjaga dan menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat terutama dalam hal mencegah praktik persaingan usaha tidak sehat sesuai dengan kegiatan yang dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

1.5 Keaslian Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran dari bahan kepustakaan yang penulis dapatkan dari lingkungan Fakultas Hukum Universitas Airlangga dan Fakultas Hukum yang ada di Indonesia baik penelusuran secara fisik maupun penelusuran secara *online*, penulis tidak menemukan judul penelitian yang sama dengan judul serta tema yang penulis teliti mengenai Pembentukan *Holding* BUMN di Sektor Pariwisata Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha. Meskipun telah banyak peneliti sebelumnya yang mengangkat tema *holding company* dalam penelitiannya, namun belum ada penelitian yang mengangkat tema *holding* BUMN khususnya di sektor pariwisata dengan ditinjau dari hukum persaingan usaha. Namun, terdapat 3 (tiga) judul penelitian yang membahas *holding company* dan hampir mendekati dengan penelitian yang penulis lakukan dalam skripsi ini, antara lain:

1. Skripsi, Ivo Eriska Ginting, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara (2019).

Penelitian ini berjudul “Implementasi *Holding company* pada PT. Perkebunan Nusantara III Medan”.¹⁵ Peneliti mengangkat permasalahan tentang pengaturan hukum dan pembentukan *holding company* dalam perseroan terbatas sebagai Badan Usaha Milik Negara serta implementasi *holding company* pada PT. Perkebunan Nusantara III di Medan.

Hasil penelitian menyebutkan bahwa belum ada ketentuan hukum yang spesifik tentang *holding company* di Indonesia. *Holding company* dilakukan dengan

¹⁵ Ivo Eriska Ginting, “Implementasi *Holding Company* Pada PT. Perkebunan Nusantara III Medan”, Universitas Sumatera Utara, 2019.

cara pengambilalihan sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 11 UU Nomor 40 Tahun 2007, serta ditemukan dalam penelitian bahwa bentuk *holding company* yang dijalankan oleh PTPN III Medan adalah *operating holding company*.

Perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah bahwa penelitian sebelumnya menganalisis terkait *holding company* ditinjau dari perspektif hukum perseroan di Indonesia, sedangkan dalam penelitian ini penulis akan menganalisis terkait pembentukan *holding company* ditinjau dari perspektif hukum persaingan usaha.

2. Skripsi, Adhi Suryo Judanto, Fakultas Hukum Universitas Airlangga (2015).

Skripsi ini mengangkat judul mengenai “Pembentukan *Holding company* BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha”.¹⁶ Dalam skripsi ini, peneliti mengangkat rumusan masalah tentang potensi perjanjian *trust* dan dampak akibat pembentukan *holding company* terhadap iklim persaingan usaha.

Hasil penelitian tersebut menyebutkan bahwa pemusatan konsentrasi horizontal yang dapat menimbulkan *trust* sangat mungkin terjadi akibat pembentukan *holding company* karena *holding company* di Indonesia saat ini masih menggunakan sistem *operating holding*.

Perbedaan dengan skripsi yang ditulis oleh penulis adalah penelitian sebelumnya hanya mengangkat masalah yang berfokus pada analisis potensi adanya perjanjian *trust* dalam pembentukan *holding*, sedangkan dalam penelitian ini

¹⁶ Adhi Suryo Judanto, “Pembentukan *Holding Company* BUMN Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha”, Universitas Airlangga, 2015.

penulis akan menganalisis terkait potensi persaingan usaha tidak sehat secara keseluruhan akibat adanya pembentukan *holding company*.

3. **Muhammadiyah Sumatera Utara (2020).**

Penelitian ditulis dengan judul “*Holding company* BUMN Sektor Minyak Bumi dan Gas (Migas) Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha”¹⁷ dengan mengangkat rumusan masalah mengenai pengaturan hukum dan akibat hukum pembentukan *holding company* BUMN sektor Minyak dan Gas Bumi serta upaya pencegahan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dalam *holding company* BUMN sektor Minyak dan Gas Bumi.

Hasil penelitian pada skripsi tersebut menunjukkan bahwa pengaturan hukum pembentukan *holding company* sektor migas dapat ditemukan pada UU Nomor 29 Tahun 2003 tentang BUMN, UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, UU Nomor 22 Tahun 2002 tentang Minyak dan Gas Bumi dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Pertamina. Berkaitan dengan akibat hukum yang ditimbulkan dari bentuk *holding company* PT. Pertamina (Persero) dengan PT. Persahaan Gas Negara terhadap hukum persaingan usaha tidak sehat adalah potensi adanya praktek monopoli. Sehingga, upaya pencegahan persaingan usaha tidak sehat atas *holding company* dengan cara memperjelas mekanisme *holding* BUMN.

¹⁷ Nurahma Aisyiyah Ritonga, “*Holding Company* BUMN Sektor Minyak Bumi Dan Gas (Migas) Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha”, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2020.

Perbedaan skripsi yang ditulis oleh penulis adalah penelitian sebelumnya mengangkat fokus isu mengenai analisis *holding company* di sektor migas, sedangkan dalam penelitian ini penulis akan menganalisis terkait potensi persaingan usaha tidak sehat secara keseluruhan akibat adanya pembentukan *holding company* di sektor pariwisata.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Tipe Penelitian Hukum

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam menyusun penelitian ini merupakan penelitian hukum (*legal research*). Dalam penelitian hukum, yang teliti adalah kondisi hukum sebagai sistem nilai dan sebagai suatu norma sosial yang bertujuan untuk memberikan preskripsi atas isu yang diajukan serta hukum dalam hal ini ditempatkan sebagai variabel terikat dan faktor-faktor non-hukum yang mempengaruhi hukum dipandang sebagai variabel bebas.¹⁸

1.6.2 Pendekatan Masalah (*Approach*)

Jenis penelitian hukum normatif yang digunakan dalam menyusun penulisan ini menggunakan 2 (dua) pendekatan penelitian, yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, VII Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011. h. 69.

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) merupakan pendekatan penelitian dengan mengkaji perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang diangkat oleh penulis.¹⁹ Dalam hal ini penulisan penelitian mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan beberapa peraturan terkait. Sifat penelitian dalam ini adalah Penelitian Deskriptif, yaitu penelitian yang mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian.

Selain menggunakan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), penelitian ini juga menggunakan metode pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang dilakukan dengan mempelajari pandangan-pandangan serta doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum.²⁰ Dalam hal ini, doktrin akan terfokus mengenai kajian hukum persaingan usaha sebagaimana yang masih bersnagkutan dengan pembentukan *holding* BUMN di sektor pariwisata.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum (*Legal Sources*)

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah berdasarkan peraturan undang-undang dan ketentuan-ketentuan di bidang hukum persaingan usaha, yaitu:

¹⁹ *Ibid.* h. 93.

²⁰ *Ibid.* h. 95.

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- c. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;
- d. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara;
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas;
- f. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
- g. Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2016 Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseoran Terbatas;
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2021 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Aviasi Pariwisata;
- i. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- j. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha;

- k. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang bersifat menjelaskan bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder terdiri atas buku-buku ilmiah, literatur, dan hasil wawancara.

1.6.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Prosedur pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan berdasar pada studi pustaka (*Library Research*) yakni pengumpulan data dengan cara menganalisis berdasarkan data, teori, dan referensi lainnya dari literatur yang ada.²¹ Penulis juga mengkaji data dari bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan dan norma hukum serta bahan hukum sekunder berupa buku-buku ilmiah, literatur, karya ilmiah, catatan kuliah, berbagai media cetak, artikel-artikel di internet, dan jurnal hukum persaingan usaha yang ada kaitannya dengan isu hukum yang diangkat oleh penulis yang akan disusun secara sistematis dan berurutan dalam penelitian ini.

²¹ Mukti Fajardan Yuliano Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009. h. 70.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Penulis dalam penelitian ini menggunakan analisis bahan hukum dengan metode kualitatif. Penelitian kualitatif bertujuan untuk memahami suatu masalah yang terjadi di lapangan lalu dideskripsikan dengan rinci.²² Metode kualitatif tepat digunakan dalam penelitian ini karena tidak memerlukan kuantifikasi dalam pendeskripsian masalah. Penulis dalam penyusunan penelitian ini menganalisis bahan hukum dengan melihat permasalahan yang diangkat oleh penulis, kemudian dikaitkan dengan doktrin-doktrin yang ada dan akan diuraikan sehingga diperoleh jawaban dari permasalahan yang dikemukakan yang dapat dipertanggungjawabkan.

1.6.6 Sistematika Penulisan

Penulis dalam penelitian ini Sistematika penulisan skripsi ini terdiri dari 4 (empat) bab pokok bahasan, dimana setiap bab akan terdiri atas beberapa sub bab yang akan menjelaskan mengenai konsep-konsep dalam rumusan masalah.

BAB I: Pendahuluan

Penulisan skripsi ini diawali dengan penulisan BAB I, yang merupakan bab pendahuluan yang berisikan tentang uraian secara umum dari isi penelitian berupa penjelasan umum terkait permasalahan yang akan diangkat dalam penelitian ini. Bab ini terdiri dari 7 (tujuh) sub bab yaitu Latar

²² Farida Nugrahani, *Metode Penelitian Kualitatif Dalam Pendidikan Bahasa*, Cakra Books, Solo, 2014. h. 4.

Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Metode Penelitian, dan Tinjauan Pustaka.

BAB II: Potensi Persaingan Usaha Tidak Sehat Akibat Pembentukan *Holding* BUMN InJourney Terhadap Sektor Pariwisata Di Indonesia

Bab ini akan membahas mengenai rumusan masalah yang pertama. Diantaranya adalah faktor pembentukan *holding* BUMN InJourney, bentuk *holding* BUMN InJourney, hubungan hukum antara *holding company* dan anak perusahaan, serta potensi adanya persaingan usaha tidak sehat akibat pembentukan *holding* BUMN InJourney terhadap sektor pariwisata di Indonesia sebagai tindakan melanggar hukum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

BAB III: Pengawasan KPPU Terhadap Pembentukan *Holding* BUMN InJourney

Bab ini membahas tentang rumusan masalah kedua, mengenai tugas dan wewenang KPPU serta analisis upaya KPPU untuk mencegah tindakan praktik monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat akibat pembentukan *holding* BUMN InJourney sebagai tindakan yang dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

BAB IV: Penutup

Bab ini terdiri dari kesimpulan dan saran. Dalam kesimpulan, akan memaparkan mengenai hasil penelitian terhadap permasalahan yang telah dikemukakan pada bab-bab sebelumnya. Selanjutnya juga akan diuraikan mengenai beberapa saran mengenai masalah yang diteliti untuk menambah

wawasan tentang hukum persaingan usaha khususnya dalam konteks pembentukan *holding* BUMN di sektor pariwisata.

1.7 Tinjauan Pustaka

1.7.1 Konsep Persaingan Usaha yang Sehat

Modernisasi dan globalisasi membawa dampak positif seperti semakin pesatnya pertumbuhan ekonomi serta perdagangan. Dalam rangka mewujudkan stabilitas perekonomian yang baik di suatu negara, maka dibutuhkan sistem ekonomi yang baik pula.

Salah satu cara dalam mewujudkan stabilitas ekonomi dalam era perdagangan bebas saat ini yaitu dengan cara menumbuhkan iklim persaingan usaha yang sehat. Hal ini sejalan dengan amanat dalam Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyebutkan bahwa “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.” Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945 menyimpulkan bahwa prinsip efisiensi berkeadilan menunjukkan keberpihakan pada keselarasan menuju kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan bukan kesejahteraan orang-perseorangan saja.²³ Sehingga, dalam perspektif hukum

²³ Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945 (b), *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses Dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Jakarta, 2010. h. 5016-513.

persaingan usaha, amanat dari Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 145 tersebut juga dapat dimaknai bahwa seluruh rakyat Indonesia berhak untuk mendapatkan peluang usaha yang sama dan dapat turut serta berpartisipasi dalam pembangunan ekonomi.

Persaingan adalah sarana untuk melindungi pelaku ekonomi dari eksploitasi dan penyalahgunaan. Kondisi persaingan berarti bahwa kekuatan ekonomi pelaku ekonomi tidak terkonsentrasi pada tangan tertentu. Pada kondisi non-kompetitif atau tanpa persaingan, kekuatan ekonomi terkonsentrasi pada sejumlah kecil pelaku usaha. Kekuatan ini akan membuka celah besar dalam posisi tawar di kemudian hari, yang pada akhirnya membuka peluang penyalahgunaan dan eksploitasi kelompok ekonomi tertentu.²⁴

Kegiatan ekonomi atau bisnis di mana peristiwa bisnis terjadi antara satu kelompok usaha dengan kelompok usaha lainnya adalah hal biasa. Karena persaingan usaha yang sehat dapat mengarah pada upaya peningkatan efisiensi, produktivitas dan kualitas produk, maka hal tersebut berdampak positif bagi badan usaha yang saling bersaing. Konsumen juga diuntungkan karena persaingan yang sehat dapat menurunkan harga dan menjamin kualitas produk. Di sisi lain, jika persaingan tidak sehat, dapat merusak perekonomian nasional dan merugikan masyarakat.²⁵

²⁴ Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002. h. 16.

²⁵ Abdul R. Saliman, *Hukum Bisnis Untuk Perusahaan: Teori Dan Contoh Kasus*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2016. h. 211.

Tingginya semangat masing-masing individu dalam membangun kegiatan usaha sejalan dengan tingginya daya saing antar pelaku usaha tersebut. Sehingga dalam konsep ekonomi, pelaku usaha didefinisikan sebagai subjek ekonomi yang senantiasa melakukan berbagai cara untuk memaksimalkan keuntungan dalam menjalankan usahanya (*maximizing profit*).²⁶ Dalam pendekatan ekonomi, para pelaku usaha akan cenderung berusaha untuk menguasai pasar untuk bisa mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya. Tindakan ini nantinya juga akan menciptakan hambatan masuk dalam pasar (*barrier to entry*) bagi para pelaku usaha yang lain.²⁷

Normin S. Pakpahan menyebutkan bahwa terdapat 2 (dua) bentuk persaingan usaha yaitu persaingan sehat (*perfect competition*) dan persaingan tidak sehat (*imperfect competition*).

a. Persaingan Sehat (*perfect competition*)

Persaingan sehat merupakan persaingan yang dilakukan oleh pelaku usaha dalam pasar yang bersangkutan. Persaingan ini bermanfaat dalam mencapai efisiensi ekonomi dalam segala bidang usaha dan perdagangan, menjamin kesejahteraan konsumen, serta dapat membuka peluang pasar yang seluas-luasnya sehingga tidak terjadi pemusatan kekuatan ekonomi pada kelompok usaha tertentu yang berpotensi menyebabkan monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat lainnya.²⁸

²⁶ PPHBI, "Pre-Merger Notification Dalam Persaingan Usaha", <https://www.pphbi.com/pre-merger-notification-dan-post-merger-notification-dalam-persaingan-usaha>, diakses 2022.

²⁷ Partnership for Business Competition (PBC), *Persaingan Usaha Dan Hukum Yang Mengaturinya Di Indonesia*, Elips, 2000. h. 39.

²⁸ Suharsil dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010. h. 42.

b. Persaingan Tidak Sehat (*Unperfect Competition*)

Persaingan usaha tidak sehat merupakan tindakan anti persaingan dan /atau persaingan curang yang bersifat cenderung menghalangi dan/atau mencegah terjadinya persaingan di dalam pasar.²⁹

Negara pada dasarnya mendukung ambisi setiap pelaku usaha untuk mendapatkan keuntungan yang maksimal, namun ambisi ini berpotensi melewati batas persaingan usaha yang sehat dimana para pelaku usaha menghalalkan segala cara untuk mendapat keuntungan sebanyak-banyaknya dengan menyingkirkan atau mendiskriminasi pelaku usaha lainnya. Padahal, negara ingin mewujudkan iklim usaha yang kondusif dan sehat sehingga dapat menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil.³⁰

Dengan tujuan tersebut, Pemerintah berusaha untuk menciptakan regulasi yang mengatur mengenai perilaku pelaku usaha dan sebagai upaya pencegahan pencegahan praktik persaingan usaha tidak sehat, yang ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU Nomor 5 Tahun 1999). Regulasi ini yang akan mengatur secara tegas mengenai perilaku aktivitas ekonomi para pelaku usaha di bidang barang dan jasa untuk menjamin persaingan usaha yang kompetitif, sehat, serta berkeadilan.³¹

²⁹ *Ibid.* h. 52

³⁰ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

³¹ Arie Siswanto, *op. cit.*, h.100.

a. Asas dan Tujuan

Asas hukum persaingan usaha telah diatur dalam Pasal 2 UU Nomor 5 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa “Pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antar kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum”.³² Asas demokrasi yang terkandung dalam Pasal 2 UU Nomor 5 Tahun 1999 merupakan penjabaran dari Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Maka dari itu, asas demokrasi yang diterapkan dalam hukum persaingan usaha sejalan dengan sistem ekonomi yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Sedangkan tujuan dari hukum persaingan juga telah termaktub di dalam Pasal 3 UU Nomor 5 Tahun 1999 yakni:³³

1. Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
2. Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil;
3. Mencegah praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha;
4. Terjadinya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

³² Pasal 2 UU Nomor 5 Tahun 1999

³³ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Tujuan hukum persaingan usaha yang telah diatur dalam Pasal 3 tersebut tidak hanya menekankan pada aspek kompetisi (bersaing) saja. Namun, terdapat tujuan lain yakni untuk melindungi masyarakat konsumen di Indonesia atau dapat juga disebut sebagai *behaviour of conduct* dalam dunia persaingan usaha.³⁴

b. Substansi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

Pemerintah membentuk UU Nomor 5 Tahun 1999 sebagai terobosan baru di lapangan hukum perekonomian Indonesia. Penyusunan undang-undang tersebut disesuaikan dengan standar internasional yang telah ditentukan oleh UNCTAD, pasal-pasal dalam UU Nomor 5 Tahun 1999 yang distandarisasi diantaranya adalah:³⁵

1. Melarang perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan tidak sehat (lihat Pasal 4, 7 sampai dengan Pasal 9, Pasal 10 sampai dengan 14, serta Pasal 22 dan 23);
2. Mengijinkan penetapan harga konsumen sampai ke tingkat tertentu, perjanjian eksklusif, perjanjian lisensi dan perjanjian-perjanjian di bidang HAKI (Pasal 6, 15 dan Pasal 50 huruf b);
3. Melarang tindakan/perbuatan penggabungan atau peleburan badan usaha yang dapat menyebabkan terjadinya posisi dominan di pasar atau dapat pula menyebabkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat (Pasal 26 – 29);
4. Melarang tindakan merugikan konsumen, pemasok atau penerima barang dengan cara menyalahgunakan posisi dominan di pasar tertentu (Pasal 17 dan 18);
5. Melarang menghalangi pesaing dengan tindakan-tindakan diskriminasi, baik melalui harga, syarat-syarat perdagangan maupun menolak melakukan hubungan usaha/bisnis (Pasal 7, 8, 16, 9 – Pasal 21);
6. Tugas Lembaga pengawas persaingan usaha akan diserahkan kepada KPPU (Pasal 30 – Pasal 37);

³⁴ L. Budi Kagramanto, *Mengenal Hukum Persaingan Usaha Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999*, Laros, Surabaya, 2008. h. 15.

³⁵ *Ibid.* h. 71-72.

- Peraturan tentang prosedur akan tunduk pada peraturan pemerintah/Negara (Pasal 38 – Pasal 49);
 - Segala bentuk perjanjian yang melanggar undang-undang tersebut dilarang dan dengan demikian dapat batal demi hukum berdasarkan ketentuan Pasal 1320, Ayat (4) KUH Perdata;
 - KPPU dapat melarang perjanjian semacam itu dan berwenang menjatuhkan sanksi berupa tindakan administrative (Pasal 43 dan Pasal 47);
 - Keputusan KPPU dapat dimintakan banding kepada Pengadilan Negeri, dan apabila putusan Pengadilan Negeri tidak diterima, maka dapat dimohonkan Kasasi kepada Mahkamah Agung;
 - Pelanggaran terhadap undang-undang ini merupakan suatu tindak pidana dan diancam pidana denda atau pidana kurungan (Pasal 48);
 - Menurut Pasal 10 KUH Pidana, KPPU dapat menjatuhkan pidana tambahan kepada pelaku usaha yang melanggar undang-undang ini (Pasal 49).
7. Terdapat berbagai kegiatan dan perjanjian yang diekualikan dari ketentuan undang-undang ini (lihat Pasal 50), dan perusahaan kecil dan kegiatan Koperasi yang secara khusus bertujuan melayani anggotanya, termasuk ketentuan yang dikecualikan dalam undang-undang ini (Pasal 50 huruf h dan i).

Dengan memperhatikan rumusan pasal yang tertuang dalam UU Nomor 5 Tahun 1999 di atas, maka dapat dipahami bahwa ruang lingkup substansi dalam UU Nomor 5 Tahun 1999 memuat tentang bentuk perjanjian dan kegiatan yang dilarang oleh hukum persaingan usaha di Indonesia. Bentuk perjanjian yang dilarang diantaranya:

1. Penguasaan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa (perjanjian oligopoli);
2. Penetapan harga atau mutu suatu barang dan/atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada pasar yang bersangkutan yang sama atau yang biasa disebut dengan istilah perjanjian penetapan harga;

3. Pembagian wilayah pemasaran atau alokasi pasar terhadap barang dan/atau jasa atau yang disebut dengan perjanjian pembagian wilayah;
4. Penghalangan untuk melakukan usaha yang sama baik untuk tujuan pasar dalam maupun luar negeri atau yang disebut dengan perjanjian pemboikotan;
5. Pengaturan produksi dan/atau pemasaran suatu barang dan/atau jasa atau yang disebut dengan perjanjian kartel;
6. Pembentukan gabungan perusahaan atau perseroan yang lebih besar dengan tetap menjaga atau mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan, yang bertujuan untuk mengontrol produksi dan/atau pasaran atas rangkaian produksi barang dan/atau jasa tertentu yang mana setiap rangkaian produksi merupakan hasil pengolahan atau proses lanjutan, baik dalam suatu rangkaian langsung maupun tidak langsung atau yang disebut dengan perjanjian integrasi vertikal;
7. Persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan/atau jasa hanya memasok atau tidak memasok kembali barang dan/atau jasa tersebut kepada pihak tertentu dan/atau pada tempat tertentu atau yang disebut dengan istilah perjanjian tertutup;
8. Perjanjian dengan pihak luar negeri yang dapat menyebabkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat atau yang disebut dengan istilah perjanjian dengan pihak luar negeri.³⁶

³⁶ Abdul R. Saliman, *Loc.Cit.* h. 213-215.

9. Barang dan/atau jasa atau yang disebut dengan perjanjian *trust*;
10. Penguasaan pembelian atau penerimaan pasokan agar dapat mengendalikan harga atau disebut dengan istilah perjanjian oligopsoni;

Sedangkan bentuk kegiatan yang dilarang dalam UU Nomor 5 Tahun 1999 yang dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat adalah:

1. Monopoli

Salah satu kegiatan pokok yang dimaknai sebagai kegiatan yang dilarang dalam UU Nomor 5 Tahun 1999 adalah praktek monopoli, Praktek monopoli didefinisikan sebagai “pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasanya produksi dan/atau pemasaran atas barang dan/atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum”.³⁷ Namun apabila dikaji lebih lanjut, tidak semua tindakan penguasaan atas produksi atau pemasaran barang dan/atau jasa merupakan pelanggaran. Larangan kegiatan monopoli diatur dalam Pasal 17 UU Nomor 5 Tahun 1999, yang menyebutkan bahwa:³⁸

- (1) Pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan/atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

³⁷ Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

³⁸ Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

- (2) Pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) apabila:
- a. barang dan/atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya; atau
 - b. mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan/atau jasa yang sama; atau
 - c. satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Untuk dapat membuktikan suatu kegiatan melanggar Pasal 17 UU

Nomor 5 Tahun 1999, maka harus dipenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- Adanya kegiatan penguasaan atas suatu produk;
- Adanya kegiatan dalam pemasaran produk;
- Kegiatan penguasaan dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli.

Kemudian, unsur-unsur di atas juga harus dibuktikan terlebih dahulu melalui beberapa indikator yakni:

- Belum ada substitusi dari produk yang dikuasai;
- Pelaku usaha lain mengalami adanya hambatan masuk pasar persaingan yang tinggi;
- Pelaku usaha lain yang dimaksud adalah pelaku usaha dalam satu pasar yang bersangkutan;
- Suatu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% pangsa pasar satu jenis produk.

Sehingga, dapat dimaknai bahwa pasal tersebut melarang monopoli secara *rule of reason* yang berarti monopoli akan dilarang apabila terdapat

dampak persaingan usaha yang tidak sehat atau mengakibatkan praktek monopoli.

2. Monopsoni

Kegiatan monopsoni dilarang secara tegas dalam Pasal 18 UU Nomor 5 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa:³⁹

- (1) Pelaku usaha dilarang menguasai penerimaan pasokan atau menjadi pembeli tunggal atas barang dan/atau jasa dalam pasar bersangkutan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.
- (2) Pelaku usaha patut diduga atau dianggap menguasai penerimaan pasokan atau menjadi pembeli tunggal sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) apabila satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Dengan memperhatikan rumusan pasal di atas, maka suatu kegiatan pelaku usaha dapat dikatakan sebagai monopsoni apabila memenuhi kriteria sebagai berikut:

- Kegiatan dilakukan oleh satu pelaku usaha atau kelompok usaha;
- Menguasai lebih dari 50% pangsa pasar satu jenis produk tertentu.

Sama halnya dengan kegiatan praktek monopoli, monopsoni juga dilarang secara *rule of reason* oleh UU Nomor 5 Tahun 1999 karena penentuan adanya kegiatan monopsoni atau tidak bergantung pada dampak yang diakibatkan oleh monopsoni tersebut. Praktek monopsoni yang

³⁹ *Ibid.* Pasal 18.

dilarang oleh undang-undang adalah praktek yang dapat mengakibatkan terjadinya monopoli atau persaingan usaha yang tidak sehat.⁴⁰

3. Penguasaan Pasar

Penguasaan pasar tidak didefinisikan secara eksplisit dalam UU Nomor 5 Tahun 1999. Namun, kegiatan ini merupakan kegiatan yang dilarang oleh UU Nomor 5 Tahun 1999 karena dapat mengakibatkan persaingan usaha yang tidak sehat. Pasal 19 UU Nomor 5 Tahun 1999 mengatur kegiatan penguasaan pasar yang menyebutkan bahwa:⁴¹

Pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat berupa:

- a. menolak dan/atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan; atau
- b. menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya itu; atau
- c. membatasi peredaran dan/atau penjualan barang dan/atau jasa pada pasar bersangkutan; atau
- d. melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.

Pelaku usaha yang dapat melakukan penguasaan pasar merupakan pelaku usaha yang memiliki “*market power*” sehingga ia dapat menguasai pasar dengan cara menentukan harga barang dan/atau jasa di pasar yang bersangkutan.⁴²

⁴⁰ L. Budi Kagramanto, *Loc.Cit.* h. 187.

⁴¹ Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

⁴² L. Budi Kagramanto, *Loc.Cit.* h. 189.

4. Kegiatan Menjual Rugi (*Predatory Pricing*)

Larangan mengenai kegiatan *predatory pricing* terdapat dalam rumusan Pasal 20 UU Nomor 5 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa:⁴³

“Pelaku usaha dilarang melakukan pemasokan barang dan/atau jasa dengan cara melakukan jual rugi atau menetapkan harga yang sangat rendah dengan maksud untuk menyingkirkan atau mematikan usaha pesaingnya di pasar bersangkutan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.”

Predatory pricing dapat dimaknai sebagai penetapan harga dengan sangat rendah sehingga dapat diidentifikasi sebagai *Limit-Pricing Strategy* dimana suatu pelaku atau kelompok usaha melakukan pemotongan harga secara substansial atau peningkatan produksi secara signifikan dengan tujuan agar menghilangkan kesempatan pelaku usaha lain untuk dapat masuk ke dalam pasar yang bersangkutan, sehingga pelaku usaha yang melakukan *predatory pricing* tersebut dapat mempertahankan posisi dominannya.⁴⁴

Pasal 20 UU Nomor 5 Tahun 1999 melarang kegiatan *predatory pricing* secara *rule of reason* karena penetapan harga produk di bawah variable rata-rata memiliki dampak positif terhadap konsumen, yakni konsumen dapat menikmati produk dengan harga rendah. Namun, di sisi lain terdapat dampak negatif dimana kegiatan ini akan berpotensi mengganggu iklim persaingan usaha karena menghambat pelaku usaha

⁴³ Komisi Pengawasan Persaingan Usaha, *Loc.Cit.* Pasal 20.

⁴⁴ Komisi Pengawasan Persaingan Usaha, “Pedoman Pelaksanaan Pasal 20 tentang Jual Rugi (*Predatory Pricing*), Seri Pedoman Pelaksanaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, 2009. h. 9.

lain untuk dapat menetapkan harga suatu barang dan/atau jasa di pasar yang bersangkutan.⁴⁵

5. Persekongkolan

Istilah persekongkolan dalam *Groller International Dictionary* didefinisikan sebagai *collusion* (kolusi) yakni sebagai “*A secret agreement between two or more people for deceitful or produlent purpose*. Yang mana dapat diartikan sebagai perjanjian rahasia yang dibuat oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan tujuan penipuan atau penggelapan yang sama artinya dengan konspirasi dan cenderung berkonotasi negatif/buruk”.⁴⁶

Pasal 1 angka 8 UU Nomor 5 Tahun 1999 mendefinisikan persekongkolan “sebagai bentuk Kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol”.

UU Nomor 5 Tahun 1999 melarang mengenai 3 (tiga) kegiatan persekongkolan yakni:

- a. Persekongkolan tender (Pasal 22);
- b. Persekongkolan untuk membocorkan rahasia dagang (Pasal 23); dan
- c. Persekongkolan untuk menghambat perdagangan (Pasal 24)

⁴⁵ L. Budi Kagramanto, *Loc.Cit.* h. 191.

⁴⁶ Elyta Ras Ginting, *Hukum Antimonopoli Indonesia (Analisis Dan Perbandingan UU No. 5 Tahun 1999)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001. h. 72.

1.7.2 Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) secara yuridis diatur dalam UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. BUMN dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 19 Tahun 2003 didefinisikan sebagai “badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”.⁴⁷

Keberadaan BUMN juga erat kaitannya dengan amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya dalam Pasal (2) dan Pasal (3) yang menyebutkan bahwa “(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, (3) Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.⁴⁸

Dengan memperhatikan amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah mengimplementasikan hal tersebut melalui pembentukan BUMN yang akan bertugas untuk menjalankan penguasaan terhadap hajat hidup orang banyak dan juga menjadi latar belakang terbentuknya BUMN.⁴⁹

Menurut UU No. 19 Tahun 2003, BUMN diklasifikasikan ke dalam 2 (dua) bentuk, yakni:

⁴⁷ Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

⁴⁸ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

⁴⁹ Ibrahim R, *Prospek BUMN Dan Kepentingan Umum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997. h. 104.

a. Perusahaan Perseroan (Persero)

Persero didefinisikan dalam Pasal 1 angka 2 UU Nomor 19 Tahun 2003 yang menyebutkan bahwa “Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan”.⁵⁰

Dengan memperhatikan pasal tersebut, maka ciri-ciri yang melekat pada perseroan diantaranya adalah:

- Merupakan badan usaha;
- Berbentuk perseroan terbatas;
- Terbagi dalam saham dimana modal seluruhnya atau Sebagian merupakan milik negara dan dari kekayaan negara yang dipisahkan;
- Mengejar keuntungan karena bertujuan untuk mendapatkan keuntungan maksimal demi meningkatkan nilai perusahaan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat;
- Dipimpin oleh Direksi.

Tujuan dari pembentukan perseroan terdapat dalam Pasal 12 UU Nomor 19 Tahun 2003 yang menyebutkan bahwa “Maksud dan tujuan pendirian Persero adalah (a) menyediakan barang dan/atau jasa yang

⁵⁰ Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

bermutu tinggi dan berdaya saing kuat dan (b) mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.⁵¹

b. Perusahaan Umum (Perum)

Definisi perum diatur secara yuridis dalam Pasal 1 angka 4 UU Nomor 19 Tahun 2003 yang menjelaskan bahwa “BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan”.⁵²

Pembentukan perum mempunyai tujuan dan maksud tertentu yang dijelaskan dalam Pasal 36 ayat (1) UU Nomor 19 Tahun 2003, diantaranya adalah untuk menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.⁵³ Dalam mendukung kegiatan untuk mencapai maksud dan tujuan dibentuk perum, maka perum dapat melakukan penyertaan modal dalam badan usaha lain. Dijelaskan lebih lanjut dalam penjelasan Pasal 36 ayat (2) UU Nomor 19 Tahun 2003 bahwa penyertaan modal yang dimaksud adalah penyertaan langsung perum dalam

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

kepemilikan saham pada badan usaha yang berbentuk perseroan terbatas, baik yang sudah berdiri maupun yang akan didirikan.⁵⁴

1.7.3 Restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Dalam mewujudkan BUMN yang handal dan dapat menjadi pemain utama di tingkat nasional, regional, maupun global, pemerintah dapat mengambil langkah untuk melakukan reformasi terhadap reformasi yakni dengan melakukan restrukturisasi BUMN. Restrukturisasi didefinisikan sebagai upaya yang dilakukan dalam rangka penyehatan BUMN yang merupakan salah satu langkah strategis untuk memperbaiki kondisi internal perusahaan guna memperbaiki kinerja dan meningkatkan nilai perusahaan.⁵⁵

Restrukturisasi dipandang perlu dilakukan oleh Pemerintah dalam rangka menyehatkan BUMN agar dapat beroperasi secara efisien dan transparan. Tujuan restrukturisasi BUMN diantaranya adalah:⁵⁶

- a. Meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan;
- b. Memberikan manfaat berupa deviden dan pajak kepada negara;
- c. Menghasilkan produk dan layanan dengan harga yang kompetitif kepada konsumen; dan
- d. Memudahkan pelaksanaan privatisasi.

Kementerian BUMN memiliki 2 (dua) cara untuk melakukan restrukturisasi, yaitu:

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.* Pasal 1 angka 11.

⁵⁶ *Ibid.* Pasal 72 ayat (2).

a. Privatisasi

Menurut Pasal 1 angka 12 UU Nomor 19 Tahun 2003 privatisasi didefinisikan sebagai berikut: “Privatisasi adalah penjualan saham Persero, baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas pemilikan saham oleh masyarakat”.⁵⁷

Privatisasi dilakukan untuk merubah budaya perusahaan karena adanya pemegang saham baru, perusahaan memiliki kewajiban untuk memenuhi persyaratan keterbukaan sebagai persyaratan utama dari proses penawaran umum. Perubahan budaya perusahaan dilaksanakan dalam rangka meningkatkan kinerja perusahaan agar dapat meningkatkan daya saing perusahaan di tingkat nasional, regional, maupun global yang nantinya diharapkan memiliki dampak positif bagi perekonomian nasional.⁵⁸

b. *Rightsizing*

Rightsizing merupakan penyederhanaan jumlah BUMN yang juga merupakan program restrukturisasi BUMN dengan melakukan *regrouping*/konsolidasi dalam rangka mewujudkan jumlah dan skala usaha BUMN yang ideal.⁵⁹

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010. h. 205-206.

⁵⁹ Kementerian BUMN, “Master Plan Kementerian BUMN Periode 2010-2014”, h. 12.

Terdapat 5 (lima) strategi dalam pelaksanaan *rightsizing* diantaranya adalah:

- 1) *Stand Alone*;
- 2) Merger atau Konsolidasi;
- 3) *Holding company*;
- 4) Divestasi;
- 5) Likuidasi.

1.7.4 *Holding company*

Holding company merupakan suatu perusahaan induk yang membawahi beberapa perusahaan dalam suatu grup perusahaan yang sama, yang mana perusahaan induk berperan sebagai pemegang saham dari anak perusahaan, sehingga dapat memiliki kekuasaan untuk mengelola dan mengendalikan proses usaha pada anak perusahaan.⁶⁰

Hukum di Indonesia belum mampu untuk mengakomodasi secara menyeluruh dan konkrit ketentuan hukum mengenai *holding company*. Sehingga, untuk dapat menemukan dasar hukum terkait *holding company* masih tersebar secara implisit dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Dalam UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (yang selanjutnya disebut UUPB) terdapat rumusan Pasal 7 ayat (1) yang menyebutkan bahwa “Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih

⁶⁰ Toto Pranoto, *Holding company BUMN: Konsep, Implementasi, Dan Benchmarking*, Lembaga Management, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Indonesia, 2017.

dengan akta notaris yang dibuat dalam Bahasa Indonesia” Sedangkan, dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) juga disebutkan bahwa:⁶¹

Yang dimaksud dengan “orang” adalah orang perseorangan, baik warga negara Indonesia maupun asing atau badan hukum Indonesia atau asing. Ketentuan dalam ayat ini menegaskan prinsip yang berlaku berdasarkan undang-undang ini bahwa pada dasarnya sebagai badan hukum, Perseroan didirikan berdasarkan perjanjian, karena itu mempunyai lebih dari 1 (satu) orang pemegang saham.

Memperhatikan rumusan pasal dan penjelasan tersebut, dapat diketahui bahwa UUPT pada dasarnya telah memberikan perizinan kepada seseorang untuk mendirikan suatu perseroan, serta memberikan legitimasi kepada perseroan untuk mempunyai saham pada perseroan lain. Meskipun dalam penjelasan tersebut tidak secara eksplisit ditujukan kepada bentuk perusahaan grup, namun apabila dilihat dari perbuatan hukum yang terjadi apabila suatu badan hukum mendirikan perseroan akan berimplikasi terhadap timbulnya akibat hukum yakni keterkaitan antara dua perseroan melalui saham. Untuk dapat menciptakan keterkaitan di antara anggota perusahaan tersebut, perusahaan dapat melakukan dengan berbagai cara antara lain melalui kontrak, kepemilikan saham, ataupun pengaturan dalam pengendalian penempatan direksi.⁶²

Holding company atau perusahaan induk dikenal juga dengan istilah *parent company* atau *controlling company*. Pembentukan *holding company* marak dilakukan oleh para pelaku usaha karena dinilai pembentukan *holding*

⁶¹ Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

⁶² Normayanti Rambe, “UNIVERSITAS SUMATERA UTARA Poliklinik UNIVERSITAS SUMATERA UTARA”, *Jurnal Pembangunan Wilayah & Kota*, Vol. 1 No. 3, 2018, h. 66.

company dapat menghadirkan banyak manfaat yakni untuk memaksimalkan pembangunan, pengelolaan, serta pengendalian kinerja antar perusahaan agar terciptanya kinerja perusahaan yang optimal dan dapat menghasilkan keuntungan yang maksimal. Hal tersebut dapat terjadi karena dengan adanya penggabungan perusahaan akan mudah dalam memperoleh kepastian daerah pemasaran, sumber bahan baku, maupun penghematan biaya melalui penggunaan sarana prasarana serta fasilitas yang ekonomis dan efisien.⁶³

Dalam pembentukan perusahaan gabungan, terapat ciri-ciri *holding company* diantaranya adalah:⁶⁴

- a. Terdiri dari dua orang atau lebih;
- b. Adanya melakukan kerjasama;
- c. Adanya komunikasi antara satu anggota dengan yang lain;
- d. Adanya tujuan yang hendak dicapai;
- e. Memiliki induk perusahaan yaitu *holding company* itu sendiri;
- f. Memiliki anak perusahaan yaitu badan-badan usaha yang dikuasainya;
- g. Menyerahkan pengelolaan bisnis yang dimilikinya pada manajemen yang terpisah;
- h. Menguasai mayoritas saham dari masing-masing saham di anak perusahaan *holding* serta mengendalikan semua jalannya proses usaha pada setiap badan usaha yang telah dikuasai sahamnya;

⁶³ Munir Fuady, *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis*, Bandung, 1999. h. 83-84.

⁶⁴ Julian Br. Hutasoit, "Analisis Yuridis Atas Pembentukan *Holding company* BUMN", Universitas Sumatera Utara, 2017. h. 45-36.

- i. Setiap anak perusahaan *holding* memiliki lini bisnis yang berbeda-beda. Yang dimana hubungan antara induk perusahaan dengan anak perusahaan disebut hubungan afiliasi;
- j. Membeli dan menguasai sebagian besar saham dari beberapa badan usaha lain;
- k. Sumber pendapatan utama bagi *holding company* (perusahaan induk) adalah pendapatan deviden yang diperoleh dari saham-saham yang dimilikinya;
- l. Kekayaan *holding company* diperoleh dari saham-saham masing-masing badan usaha yang dikuasainya.

Apabila ditinjau dari kegiatan perusahaan induk, *holding company* diklasifikasikan menjadi 2 (dua) jenis yang diantaranya adalah:

a. *Investment Holding company*

Holding company jenis ini adalah ketika induk perusahaan tidak terlibat dalam kegiatan operasional perusahaan-perusahaan anak, melainkan hanya melakukan penyertaan saham pada anak perusahaan. Sehingga, perusahaan induk hanya akan memperoleh pendapatan dari deviden saham yang diberikan oleh anak perusahaan.

b. *Operating Holding company*

Berbeda halnya dengan *investment holding company*, *holding company* jenis ini memiliki karakteristik bahwa perusahaan induk ikut serta mengendalikan serta menjalankan kegiatan operasional.⁶⁵

⁶⁵ Sulistiowati, *Aspek Hukum Dan Realitas Bisnis Perusahaan Grup Di Indonesia*, Erlangga, Jakarta, 2010. h. 25